

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**“INCONSISTENCIAS NORMATIVAS EN LA ATENCIÓN DE NIÑOS Y
NIÑAS VÍCTIMAS DEL DELITO EN EL ESTADO DE JALISCO”**

PRESENTA

MTRA. IRMA ALICIA CANO GUTIÉRREZ

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

MAYO, 2019



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



TESIS

**“INCONSISTENCIAS NORMATIVAS EN LA ATENCIÓN DE NIÑOS Y
NIÑAS VÍCTIMAS DEL DELITO EN EL ESTADO DE JALISCO”**

PRESENTA

MTRA. IRMA ALICIA CANO GUTIÉRREZ

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

DIRECTOR DE TESIS

DR. ROGELIO BARBA ÁLVAREZ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO 1

ASISTENCIA SOCIAL; UNA PROYECCIÓN DE SOLIDARIDAD Y ACCIÓN INSTITUCIONAL.....	1
1.1 Evolución histórica de la asistencia social en México; un acercamiento conceptual	5
1.2 Proyección Institucional y Acción Solidaria; Causas contrastantes.....	14
1.3 Aproximaciones de la Asistencia Social.....	26
1.4 Afrontamiento del Estado ante la institucionalidad de los menores; su construcción de la Moral	30
1.5 El sistema de protección de infancia en el Estado mexicano; su idealización legal.....	40
Imagen comparativa 1.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores	41
Tabla comparativa 1.- Disposiciones Administrativas- Legales de Protección de	44
Imagen comparativa 2.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores .	45

CAPÍTULO 2

EL MENOR DE EDAD EN EL ESTADO SOCIAL; SU PROTECCIÓN LEGAL	48
2.1 ESTADO SOCIAL; SU PROYECCIÓN TEORICA.....	54
Tabla comparativa 2.- Cambio de paradigma de protección del menor.....	55
2.2 El cambio de paradigma de protección de parte del Estado mexicano.	72
Tabla comparativa 3.- Cambio de paradigma de protección del menor.....	73
Tabla comparativa 4.- Cambio de paradigma de protección del menor.....	76
Imagen descriptiva 3.- Adaptación del Estado Social al “interés superior”	78
Tabla Comparativa 5.- Adaptación del Estado Social al “interés superior”	80
2.3 La protección de parte del Estado mexicano de los menores; Accesibilidad a Tecnologías de la Información y la Comunicación.....	86
Grafica 1; Usuarios de internet por grupos de edad 2015 (%)	89
Tabla comparativa 6.- Cambio de paradigma de protección del menor (acceso a las TIC’S) 90	
Imagen descriptiva 4.- Adaptación del Estado Social a las “TIC’S”.....	91

2.4 El “sistematizar” e “institucionalizar” la protección de menores de parte del Estado mexicano; Un reto para el nuevo paradigma.	98
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Imagen comparativa 1.- Cambio de paradigma de protección del menor	99
--------------------------------------------------------------------	----

CAPÍTULO 3

RESILENCIA LEGAL DEL MENOR INSTITUCIONALIZADO EN EL ESTADO DE JALISCO.	102
-------------------------------------------------------------------------------	------------

3.1 Contextualización de la protección de menores institucionalizados; primeros indicios.	106
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Imagen Descriptiva 5.- Disposición legal administrativa inicial de protección de menores institucionalizados en Jalisco.	115
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Imagen Descriptiva 6.- Disposición legal administrativa pendiente para protección legal de menores institucionalizados en Jalisco.	116
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3.2 Contextualización de la protección de menores institucionalizados; Proyección legal.	116
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3.3 Análisis de la legislación de menores institucionalizados; causas contrastantes.	123
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3.4 Menores de edad institucionalizados en Jalisco; Retos y oportunidades para la legislación marco.	128
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3.5 Responsabilidad legal de protección de menores institucionalizados; expectativas normativas legales.	138
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Tabla comparativa 7.- Cambio de paradigma de protección del menor (observancia de principios)	141
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 4

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MENORES INSTITUCIONALIZADOS A LA OPERACIÓN DEL ALBERGUE TEMPORAL; UNA PROPUESTA METODOLÓGICA- LEGAL.	145
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

4.1 La Protección y Supervisión de derechos de menores Institucionalizados en Jalisco. Retos y Oportunidades.	147
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Imagen descriptiva 7.- Tipos de Violencia en los Albergues de Jalisco.	150
------------------------------------------------------------------------	-----

Imagen comparativa 2.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores institucionalizados en Jalisco	154
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Imagen descriptiva 8.- Convención de los Derechos del Niño.	160
-------------------------------------------------------------	-----

Tabla Descriptiva 2.- Derechos analizados por la CEDHJ	162
--------------------------------------------------------	-----

Tabla Comparativa 4.- Definición Institucional de “albergue temporal”	163
-----------------------------------------------------------------------	-----

Tabla Descriptiva 3- Ejes determinante para considerar “desventaja social” en menores de edad.	164
4.2 La Protección de derechos de menores Institucionalizados en Jalisco; su evaluación institucional.....	165
Gráfica1; Distribución total de menores por sexo en casa Hogar Cabañas (2011).....	167
Gráfica2; Distribución institución de menores derivados en casa Hogar Cabañas (2011).....	167
Imagen descriptiva 9.- Requisitos a analizar previo a decretar pérdida de patria potestad por abandono.	172
Imagen descriptiva 10.- Derecho a la Vida Digna, Integridad Física y Emocional (I)	174
Imagen descriptiva 11.- Derecho a la Salud (II)	175
Imagen descriptiva 12.- Derechos de las personas con discapacidad (III).....	175
Imagen descriptiva 13.- Derechos a la supervivencia (IV)	176
Imagen descriptiva 14.- Derecho a la Educación (V)	176
Imagen descriptiva 15.- Derecho al Desarrollo (VI).....	177
Imagen descriptiva 16.- Derecho a la identidad (VII).....	177
Imagen descriptiva 17.- Derecho a tener una familia (VIII)	178
Gráfico 3.- Cantidad de Adopciones en “Hogar Cabañas”	180
Imagen descriptiva 18.- Derecho a la Libertad de Expresión (IX)	183
Imagen descriptiva 19.- Derechos civiles y políticos (X)	184
4.3 Oportunidad Institucional para operar el albergue filtro; su propuesta operacional.	185
4.4 Escenario Metodologico para la generación de información estadística respecto al albergue temporal.	187
Imagen descriptiva 20.- Consideración para la tipificación de actos para derivar en albergues temporales.....	189
Imagen descriptiva 21.- indicadores estadísticos para la violencia de menores	191
Imagen descriptiva 22.- Matriz de indicadores de violencia contra los menores (UNICEF; 2014).....	192
Indicador.....	192
Desagregación	192

Tabla Comparativa 5.- Aspectos a observar respecto a los Derechos Humanos de menores en albergues.....	194
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	196
FUENTES DE CONSULTA	200
Bibliografía capítulo segundo	203
Bibliografía capítulo Tercero.....	205
DOCUMENTOS;	205
Tesis y jurisprudencia	206
Anexo 1.- Supervisan Instituciones responsables del cuidado de menores.....	207
Anexo 2.- (Viven niños limbo jurídico)	209
Anexo 3.- (Sin fecha el control de Albergue en Jalisco)	211
Anexo 4.- (Exigió CEDH albergue filtro)	213
Anexo 5.- (Señalan mejores condiciones en albergues públicos)	213
Anexo 6.- (Mayores Revisiones a Albergues de menores)	215

INTRODUCCIÓN

Adaptar y recrear, es una de las constantes en nuestra sociedad, principalmente cuando se trata de protección de menores de edad (persona que por disposición legal no ha alcanzado la mayoría de edad, es decir los 18 años) a través de instituciones públicas o privadas, su manifestación deberá de atender en todo momento ordenanzas de tipo político económico, social, cultura pero sobretodo de orden jurídico. En esta transformación de la sociedad también se encuentra la Asistencia Social respecto a la atención, cuidado y protección de menores cuando se tiene un afrontamiento ante delitos cometidos por sus progenitores o como víctimas por alguna infracción de orden penal, buscando en todo momento una protección integración desde el ámbito penal como es el caso del Sistema de Justicia Penal Acusatorio Adversarial publicado en el Diario Oficial de la Federación, (DOF; 2008, Junio 18); así como también por la inserción de una serie de disposiciones de orden constitucional tendientes a otorgar una protección más amplia a la de las cosmovisión de la Asistencia Social, es decir, su tránsito deberá de ser acorde a las nuevas necesidades y portaciones de derechos legales de su parte, se trata de una legalidad en su protección, así como de una democratización de la justicia en los supuestos de los Derechos Humanos (DH) y Derechos Fundamentales (DF) (DOF; 2011. Junio 10); insertos ambos en el ámbito Constitucional y la Convencionalidad Internacional a observar de parte del Estado Mexicano. Ante situaciones coyunturales como las anteriores, se logra permear la necesidad de analizar, describir y ponderar la formulación de nuevos escenarios de protección de menores ante situaciones de violencia o riesgo dentro de la sociedad, así como de observar una serie de escenarios propicios para cumplimentar de una manera integral su protección del “interés superior” dentro de la tutela, cuidado, impartición y administración de la justicia dentro de nuestra sociedad actual.

Con base en lo anterior, se busca con esta investigación lograr una verdadera democratización del acceso y administración de la justicia para los menores de

edad, en el Estado de Jalisco. El concepto de democratización de accesibilidad a la justicia se interpreta como parte de un acercamiento de orden institucional público (Desarrollo Integral de la Familia, en sus tres niveles de gobierno, Consejos de Familia, Juzgados Penales, Agentes del Ministerio Público, Hogar Cabañas, *et al*) para lograr un acercamiento real entre el “interés superior del menor” cuando ha sido derivado de parte de las anteriores instituciones públicas en el supuesto de haber sido víctimas de algún delito, evitándose de su parte lograr una disminución en su institucionalización por una parte, así como de los riesgos e incertidumbres entrelazados al momento de ser puestos a disposición de un organismo público descentralizado para darle su tutela jurídica y cuidados para evitar su (re) victimización ante un hecho delictuoso.

Para ello nuestra investigación se propone lograr una recreación del paradigma de accesibilidad de la justicia desde formatos acordes a las necesidades de los menores de edad como portadores de derechos, así como de respuesta ante abandonos institucionales de las autoridades derivadoras (cuando estos exceden el término legal de parte de las autoridades como Fiscalía del Estado de Jalisco, instituciones de guarda y protección de menores o de alguna otra autoridad competente en términos de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes), buscándose de esta manera una re significación de la impartición y accesibilidad de la justicia de parte de este núcleo de población.

La relevancia actual de la niñez en el Estado mexicano, como objeto- sujeto de estudio constituye un crisol complejo e incapaz de lograr una interpretación desde una sola postura, ante ello asistimos a una necesidad de utilizar una serie de elementos de construcción tanto en el orden conceptual como de carácter operacional desde las ciencias sociales (Derecho- Sociología- Antropología), porque en ello se encuentra una serie de procesos de orden socio- jurídico, que potencializan su análisis desde un sentido político- cultural. Porque en el caso del

concepto de derecho, no es posible concebirse en adelante como un mero conjunto de normas, sino más bien como un “Sistema” de operaciones para manejar esquemas de orden propio (ejes rectores de observancia en las legislaciones, orientaciones generales de las disposiciones normativas, diseño y estructuración de políticas públicas, transversalidad y corresponsabilidad de las instituciones y el Estado), sino más bien el concebirlo a partir de esta etapa coyuntural de inserción Constitucional de la protección de los menores como sujetos de derechos, en una poderosa maquinaria para seleccionar, adoptar y con ello generar una lógica de sentido peculiar para poder dar respuestas a los problemas dentro de la sociedad. Para ello el derecho requiere de este proceso de inserción de circuitos activos o esquemas propios descritos en líneas anteriores, como parte de su constante reproducción.¹

De esta manera la infancia a tratar dentro de nuestra investigación se constituye como de excepcionalidad, interpretada desde la normativa legal de una situación de separación de su familia de origen, en donde se han agotado los mecanismos de apoyo y asistencia (Ley de Cuidados Alternativos para Niños, Niñas y Adolescentes en el Distrito Federal Art: 3 Fracción IV); para poderle brindar a través de la institución como es la “Casa Hogar Cabañas” un cuidado, atención, protección y crianza por haber sido derivados de alguna institución pública. A partir de esta serie de consideraciones normativas legales este grupo social (Niñas, Niños y Adolescentes); se encuentra en una situación de imposible disociación del contexto familiar, cultural e identitario, como parte de la Corresponsabilidad de la Familia-Sociedad- Estado; situaciones en fractura al ingresar en su apoyo la Asistencia Social bajo una sedimentación trazada en un vínculo familiar, comunitario o de acompañamiento.

¹ Luhmann, N.; (2005) El Derecho de la Sociedad. 2da Edición Ed. Herder S.de R. L. de C.V. en Colaboración con la Universidad Iberoamérica, A. C. pag. 19.

Este circuito de corte asistencial contiene una contextualización desde el ámbito jurídico e institucional, donde el internamiento, y acogimiento de este grupo etario (Niñas, Niños y Adolescentes), que por diferentes circunstancias reciben como medida cautelar asistencialista una serie de elementos para su desarrollo e integración social de parte del Estado (“Casa Hogar Cabañas”); se traduce en algunas ocasiones en una violenta inobservancia de los principios rectores de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes (LGNNA; Art 3), al no contar con un protocolo de entrega de menores en la institución y que tiene como destino el modelo de internamiento ordenado por las instituciones públicas como es la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (como órgano dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia –DIF Jalisco- o Fiscalía del Estado de Jalisco ante abusos o maltratos de parte de sus familiares para que el Estado, le brinde protección y atención cuando no se cuentan con redes familiares, para responsabilizarse de ello, previa su restitución de los derechos de todo menor de edad.

Para lograr la evaluación de esta problemática se toma el contexto en donde se encuentra los menores (Niñas, Niños y Adolescentes) protegidos por una institución pública como es el “Casa Hogar Cabañas”, quienes revisten características especiales de “imaginarios sociales” e “institucionales dentro de una sociedad y cultura determinada. Una de las propuestas para su valorización se encuentra en Feixa², al señalar como la edad junto con el sexo, es un principio de organización universal del ser humano, crucial y básico de la vida humana. Su propuesta para la construcción de esta investigación se basa en la *dimensión de la construcción social de las edades*; porque en ella se delimitan las condiciones sociales de los miembros de cada grupo de edad (con base en el Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas, existe una distinción entre niños, niñas y adolescentes albergados o bajo custodia; quienes no serán admitidos en las condiciones de edad para varones mayores de 12 años).

² Feixa C.; (1996) Ensayos de Antropología cultural, Barcelona, Editorial Ariel; pág.319.

Con base en lo anterior esta delimitación de dimensión de análisis constituye un sistema de derechos y deberes de parte de la institución pública, así como de los menores de edad, como parte de la construcción de “imaginario institucional” al que se encuentran una vez internados. Su problemática de este grupo poblacional, es evidente una vez que se visibilizan ante la violencia (familiar o institucional) de que fueron objeto, su actuación procedimental es evaluada a través de esta investigación.

La infancia como proceso socio- jurídico es difícil disociarlo, según la empírea obtenida durante la dirección del centro del sector gubernamental de la Hogar Cabañas del Estado de Jalisco, en donde se encuentra los niños que están tutelados por el Estado a través de un internamiento de carácter asistencialista bajo el modelo reconocido como “Hogar Cabañas”; en donde el trabajo con los menores y sus ámbitos de protección se encuentran sujetos a un nuevo paradigma de protección socio- institucional- legal, al ser sujetos de derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) y legislaciones generales Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Artículo 1., 3), aplicables también a situaciones particularizadas y concretas de cuidados alternativos (Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes); así como disposiciones de orden administrativo como es 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, sin dejar de reconocer a la Convencionalidad Internacional, Convención de los Derechos del Niño. Una de las interpretaciones de orden común dentro de la literatura jurídica es la noción del desamparo o abandono en donde el Estado se corresponsabiliza de su protección (Hogar Cabañas), considerando a ambos términos como formas de maltrato infantil; ³(Roig; 1993); pero también el abandono de parte de las instituciones públicas para darle seguimiento a su situación jurídica a pesar de ser considerados en la Ley General de Niñas Niños y Adolescentes (LGNNA) como parte de la progresividad de

³ Roig, A. (1993), Maltrato y abandono en la infancia. España. Editorial Martínez Roca.

sus derechos al ser parte de una familia y de la sociedad. En este mismo ámbito de interpretación jurídica, el termino jurídico dado como “abandono” conlleva a una connotación y cambio de vida para quienes por diferentes circunstancias ingresan al Hogar Cabañas, planteándose de esta manera una dimensión de orden institucional y conceptual para lograr su interpretación para esta investigación.

La diferenciación de orden conceptual, es con la finalidad de evitar en todo momento conceptos de estereotipos (niños abusados, explotados, violentados, desamparados, *et al*) y por ello se recurre hacia dimensiones conceptuales que no lastiman jurídicamente el “desarrollo” e “identidad” de los menores del Hogar Cabañas (Imaginario de Asistencia Social; Sistema: Inconsistencias en la Atención de Niñas. Niños y Adolescentes), quienes no requieren de compasión o lastima por su situación sino de acciones asertivas que impacten positivamente en su conducción y construcción de participación dentro de la sociedad. Desde las disposiciones legales, el “Desamparo” (no se tiene una definición en la legislación marco como es la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, así como tampoco existe una definición específica en la legislación del Estado de Jalisco en relación a este tema) de un menor es catalogado como una situación producto de un “hecho” a causa de la imposibilidad, incumplimiento o inapropiado ejercicio de deberes de protección establecidos en la legislación (Código Civil, en relación a la patria potestad, tutela o custodia de menores) cuando están privados de la necesaria asistencia material o moral; sea con el carácter de expósitos o “abandonados” según se establece en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal en su Artículo tercero.

Por lo tanto nuestra investigación académica busca evaluar, ponderar y estructurar la perspectiva y oportunidades que se presenta en el estado de Jalisco ante este *Nuevo paradigma* de legislaciones de protección de los menores, se entenderá por este concepto *Nuevo paradigma* toda aquella imagen básica del objeto de la ciencia jurídica. Sírvese para definir lo que debe ser estudiado o analizado dentro de una investigación, también las preguntas a responder, como debe de preguntarse y

sobretudo cuales son las reglas precisas para lograr una interpretación de las respuestas obtenidas. De esta manera el paradigma es una unidad de orden general, forma parte de un consenso dentro de la ciencia y sirve para diferenciar a una comunidad científica (o Sub comunidad) de otra. En otras palabras “es una forma de subsumir, definir e interrelacionar los ejemplares, teorías y métodos e instrumentos disponibles”.⁴ Ante este *nuevo paradigma* de protección de los menores de edad, aplicado en el ámbito institucional (Hogar Cabañas), como parte del concepto operacional descrito, se busca en todo momento el de otorgar mayor seguridad jurídica para los menores que se encuentra sujetos en el régimen institucional como parte de la corresponsabilidad obtenida por el Estado, y ante el nuevo escenario de protección de cuidados alternativos, se tiene una nueva perspectiva a observar en cuanto al ejercicio del derecho de parte de los menores.

Otra de las perspectivas y oportunidad con la vigencia de este *nuevo paradigma* de legislaciones es el de contar de manera progresiva con una transversalidad hacia la construcción de nuevas políticas públicas con relación a los menores, esto con base en el programa denominado 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; porque con ello se busca la eliminación gradual de la institucionalización de los menores de edad, descrito como la Dimensión Dominio Participación; Acción 25 Institucionalidad; la cual tiene como objetivo el de promover alianzas de carácter multisectorial y desarrollar por ello capacidades de implementación en los tres órdenes de gobierno, para el ejercicio pleno de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, así como el de garantizar el derecho a vivir en un ambiente familiar favorable a su bienestar integral, a través de la disminución del número de personas menores de edad que carezcan de cuidados parentales y/o que viven en Centros de Asistencia Social o de Internamiento. .Ante

⁴ Ritzer, G. (2002). Teoría Sociológica Moderna. Madrid; Editorial Mc Graw Hill. pág. 593.

este y otros escenarios a describir dentro de esta investigación se encontraran inmerso el lector en una serie de escenarios dentro de los cuales el Hogar Cabañas ha transitado (*historicismo*) así como el contexto y proyección en relación a los procedimientos que brinda el Estado hacia las personas que han sido víctimas de algún delito, y han sido derivados por alguna de las instituciones públicas encargadas de ello (Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o Fiscalía del Estado de Jalisco).

Con base en la anterior síntesis apretada de nuestra actividad académica, se traza como hipótesis de investigación la siguiente;

Las reformas constitucionales en relación a los menores de edad (2011) del Estado Mexicano, otorgan una efectividad jurídica desde una perspectiva de oportunidad para el estado de Jalisco ante las Niñas, Niños y Adolescentes desde el ámbito institucional (Hogar Cabañas), para lograr una corresponsabilidad de los miembros de la familia, sociedad y el Estado.

En este sentido nuestro objetivo general es determinar las perspectivas y oportunidades del procedimiento de atención para las Niñas y Niños víctimas de algún delito en el Estado de Jalisco, tomando como referente de ello, en una forma enunciativa y con el efecto de proporcionar una dimensión de los principios y ejes rectores de la normativa legal según sus diferentes títulos;

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
- III. Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.
- IV. Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal.
- V. Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes (Distrito Federal);

- VI. Reglamento orgánico del Hogar Cabañas (Jalisco).
- VII. Disposición administrativa; 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- VIII. Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a Niñas, Niños y Adolescentes (Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2012)
- IX. Convención de los Derechos del Niño.
- X. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de menores (Reglas de Beijing)
- XI. Directrices sobre la justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y testigos de delitos. Aprobado por el Consejo Económico y social en su resolución 2005/20 de Junio 22.

La implementación y desarrollo de esta serie de legislaciones del Sistema Jurídico Mexicano, hacen referencia a la protección de los menores de edad como sujetos de derecho, con una vigencia en el ámbito jurídico- institucional, pero también al proceso de atención cuando han sido víctimas de algún delito, el cual construye este nuevo formato paradigmático e institucional para la protección de los menores, por lo cual se opta por recabar información desde el ámbito institucional, legal o académico para ponderar nuestra hipótesis así como los objetivos de la investigación propuesta.

En el apartado primero de esta investigación científica se encuentra una señalización de los conceptos de orden operacional - conceptual, a efecto de lograr la descripción y proyección de la problemática social a analizar (el servicio prestado por el Estado para los menores de edad que han sido víctimas de algún delito o cuyo entorno se considera como perjudicial para su desarrollo integral, previo el aseguramiento de parte del Ministerio Público); ante esta circunstancia se recurre hacia el carácter socio- económico y de carácter jurídico- cultural como parte de las dimensiones de estudio a efecto de dar respuesta a ello.

A través de la ciencia jurídica y la sociología, se muestran ambas como un vehículo de oportunidad de propuestas para la interpretación de este proceso de transformación (inserción del concepto de *nuevo paradigma*) como parte de lo que hoy apunta cualquier investigación científica del derecho, al tratar de responder como es que el derecho, establece los lineamientos para este cambio social⁵ con base en ello se recurre hacia la construcción de la moralidad de parte del Estado, como parte de su corresponsabilidad ante el cuidado y atención de los menores bajo su resguardo, así como también un análisis de carácter comparativo desde el historicismo de la institución a analizar (Hogar Cabañas), así como la parte de la conjunción de medidas legales para lograr su protección y consolidación de su autonomía desde el formato de la Asistencia Social. En este apartado primero también se da cuenta del concepto de “institución” y su alcance constitucional de la “democracia”; para con ello ponderar la transformación y adaptación de toda la sociedad, y en especial la direccionalidad del cumplimiento de los objetivos propuestos en esta investigación, proponiéndonos un concepto de carácter operacional de la “democratización de la justicia”, como parte de la protección del menor (tanto en el ámbito nacional como internacional) sobre todo cuando es víctima de un delito o se encuentra en un entorno capaz de afectar su desarrollo o su seguridad.

En este sentido se trata de lograr una comprobación y evaluación de nuestros objetivos, así como de la hipótesis de trabajo planteada, para con ello estar en aptitud de lograr una descripción de perspectivas y oportunidades de este nuevo paradigma de legislaciones de protección de los menores, y en especial de atención a través de procedimientos para quienes se encuentren en Hogar Cabañas, en el Estado de Jalisco.

⁵ Selznick, P. (1979) La teoría de la sanciones de Durkheim 503. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 3 Editorial Aguilar; 2da. reimpresión.

CAPÍTULO 1

ASISTENCIA SOCIAL; UNA PROYECCIÓN DE SOLIDARIDAD Y ACCIÓN INSTITUCIONAL.

Una de las caracterizaciones de la Ciencia Jurídica contemporánea es tomar el tema de los menores como una especialización en donde el Derecho de Menores, contiene una serie de principios reconocidos desde el ámbito Internacional y la legislación General, como son; el interés superior del niño, la protección y especificidad de la materia.⁶ El tema por lo tanto es de carácter tangencial cuando se dimensiona para el caso de la “asistencia social” y en específico su internamiento cuando han sido víctimas de algún delito, pero tampoco es posible señalar su falta de aportaciones desde su problemática)⁷.

Una de las problemáticas a las que se enfrentan la niñez “institucionalizada”, principalmente es la carencia real de datos cuantitativos que permitan dimensionar su problemática, y otro el de no considerar sus efectos negativos en la construcción social de su personalidad, por lo que hace necesario replantear su noción y alcance dentro de las instituciones; a ello deberá de sumarse el carácter asistencial al que se encuentra sujetos en su mayoría (Hogar Cabañas⁸); porque en ella se reproducen ejes centrales como “poder”, y “decisión política” (a partir de 2017, como decisión del ejecutivo se estatuye un porcentaje de aportación al momento de realizar el refrendo vehicular en el Estado de Jalisco); como parte de la dispersión y fragmentación de no contar con una programa o política pública para lograr su proyección institucional, como parte de la (re) producción de su política asistencialista, contraria a las disposiciones normativas jurídicas del interés y autonomía de las Niñas, Niños y

⁶ Villanueva Castilleja R. (2011) Derecho de Menores. México. Editorial Porrúa. Pág. 3.

⁷ Cfr. Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal; 2015 Marzo 10.

⁸ Con base en el acuerdo de sectorización emitido por el titular del Ejecutivo Estatal del Gobierno de Jalisco, de 2015 Octubre 22, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, es cabeza de sector, de la casa hogar “Hogar Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo” u “Hogar Cabañas”.

Adolescentes⁹ como parte de un acto de “generosidad” y de carácter de “igualdad sustantiva” (acceso al mismo trato y oportunidad para el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos y fundamentales) como parte del ejercicio del poder y la autoridad.¹⁰ Ante esta situación en este primer apartado se describe este carácter de “asistencia” de parte del Estado mexicano, así como de sus estructura y organización para el caso de nuestro objeto- sujeto de estudio, destacándose las acciones de caridad realizadas y fundación de un “imaginario social”¹¹ con el objetivo de lograr una “educación”, “protección” y “control” de los efectos de la pauperización de la época.

En un primer momento el “encierro” de los menores abandonados, mujeres y hombres indigentes, con el objetivo de crear en ellos hábitos de trabajo, construcción de una moralidad, pero también el sentido de la responsabilidad de sí mismos y familias.¹² Siendo este el origen de un Estado como parte de una estructura de orden institucional que ejerce la administración y gestión de las poblaciones desde una exclusión social¹³ contando para ello de políticas de orden asistencialista, y a través del manejo especializado de instituciones y personal técnico para atender estas poblaciones;¹⁴ pasando de esta manera de un carácter de generosidad, hacia uno de criminalización de su condición económico- social como es la pobreza;¹⁵ pero también es una descripción y análisis de la fase de desarrollo de la sociedad moderna donde los “riesgos sociales, políticos, económicos, e individuales tienden a

⁹ Cfr. Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes; artículo 4 fracción IV y 6 fracciones XIV y XV. Disponible en la siguiente dirección electrónica; www.dof.gob.mx. Revisado en 2017 Agosto 15.

¹⁰ Balandier G. (1976). *Antropología Política*, Barcelona. Editorial Ediciones Península Barcelona. pág.42

¹¹ Villa, Guzmán C. y Emmerich N. (2013) *La política de la comunicación porqué las sociedades son mediáticamente definidas y sus consecuencias*. México Editorial. Universidad de Guadalajara.

¹² Carreras, J. (1998) *Del racismo a la interculturalidad: competencia de la educación*. Editorial Narcea Ediciones.

¹³ Castel, R.; 81984), Barcelona, Editorial Anagrama.

¹⁴ Foucault, M. (1989) “Los anormales” edición establecida bajo la dirección de François Edward y Alessandro Fontana. Traducción de Horacio Pons. Editorial. Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ Bustelo, E., & Eduardo, S. (1999). *Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible. Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*, Cinep, Bogotá.

escaparse de las instituciones destinadas al funcionamiento y protección de la sociedad industrial. De esta manera la “generosidad” y “criminalización de la pobreza” forman de manera diádica, un “riesgo” para la sociedad (Peregrina; 1994); en el que es necesaria la intervención de un cambio para lograr una sistematización y lograr el afrontamiento de los azares e inseguridades producidas por la modernización.¹⁶

En este mismo contexto se reflexiona desde los objetivos trazados en esta investigación así como del carácter estructural- institucional que reviste la ayuda ante situaciones de vulnerabilidad de los menores de edad. Ante la vulnerabilidad en la que se encuentra estos menores de edad (Niñas, Niños y Adolescentes) su focalización por parte del Estado de considerarlos como sujetos de derecho e insertarlos en el sistema de protección, busca en realidad lograr una corrección ante patrones de corte “asistencialista de carácter custodial” según se constata con 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, para abatir la institucionalización de los niños.

La inmutable condición de la sociedad actual, confluye entre el riesgo y la incertidumbre constante en todos los ámbitos, generados y reproducidos en su mayoría por las interconexiones “globales”: como parte del avance de la maquinaria del progreso industrial, siendo agudizados de manera inminente y *sistemáticamente* por su desarrollo ulterior, con este reparto e incremento de los riesgos dan motivo para el surgimiento de “*situaciones sociales de peligro*”;¹⁷

¹⁶ Beck- Gernsheim, E & Ulrich, B (2001) El normal caos del amor. Las nuevas formas de relación amorosa. Barcelona; Editorial Paidós Contextos- El Roure.

¹⁷ Beck, Ulrich (2006) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Editorial Paidós Surcos 25. pág. 18.

“esta evaluación del riesgo y su disposición para aceptarlo en lo personal, no como un problema de orden psíquico, sino como un problema social.”¹⁸

Ante esta situación de constante “riesgo” establecido como un “problema social”, actualiza la percepción dada originalmente a la “generosidad” y “criminalización de la condición socio- económica” para encontrarse en una serie de “riesgos sociales” que no pueden lograr su afrontamiento o resolución a través de formatos de orden tradicional, es decir cuando se encuentran trazados desde una responsabilidad de orden individual y por ello requieren de la actuación del Estado como garante de estos derechos de orden social.¹⁹

Desde este contexto, las actuaciones de las instituciones públicas realizan una serie de acciones capaces de lesionar los intereses de los menores de edad, como es el caso de su internamiento por un mayor término al establecido, antes estas conductas no reguladas actualmente en disposiciones jurídicas hace necesario su normalización, imponiendo una serie de deberes de orden específico para quienes actúan de acuerdo a este criterio, con base en la propuesta doctrinal del argentino Díaz Aranda

“esta inobservancia (de conductas)”; *presupone la generación de riesgos que pueden desembocar en la lesión de bienes jurídicos”.*²⁰

¹⁸ Luhmann, N. (2006) Sociología del Riesgo. Guadalajara. Editorial del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A. C. ITESO, pág. 48.

¹⁹ Carbonell, M. (2004) La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pág. 4

²⁰ Díaz Aranda, E. y Canció Meliá, M. (2004) La imputación normativa del resultado de la conducta. Argentina, Editorial Rubinzal- Culzoni. pág. 84

1.1 Evolución histórica de la asistencia social en México; un acercamiento conceptual

“Cada época no sólo sueña la siguiente, sino que soñadoramente apremia su despertar”. (Benjamín, 2005; 190).

Con la cita anterior se logra representar, como parte de un correlato constante el paso de las instituciones religiosas, hacia las públicas y su origen de asistencialista con visión social por las que ha transitado la nación mexicana, esta búsqueda constante de *“instituciones”* que nos representen, es un acto continuo de nuestra esencia humana, es por lo tanto una búsqueda constante de instituciones, no solamente como mexicanos, sino también como parte de una interpretación de orden simbólico y representación social, ya *desde la Conquista hasta la Revolución* a través de una serie de instituciones extrañas, y que de alguna forma logren expresar nuestras necesidades.²¹ Las instituciones públicas han tomado como antecedentes las capitalizaciones espirituales que en su momento tenía la asistencia de parte de las congregaciones religiosas (Peregrina 1994); pero son en realidad esta serie de elemento que permitirán conocer esta relación estrechamente correlacionada con la Historia del Estado y de los pueblos; pues la legislación es un acto del Estado, y la misión de la interpretación es

“la reconstrucción de la idea expresada en la ley, en cuanto es cognoscible a partir de la ley”.²²

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta la transformación- adaptación de la sociedad y sus distintos sistemas incluyentes (jurídico, económico, político, cultural), estos logran en la actualidad, conformar nuevas formas de producción y

²¹ Paz, O. (1999) El laberinto de la soledad. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. pág. 179

²² Larenz, K. (2001). Metodología de la Ciencia del Derecho, trad. Rodríguez Moli. pág. 19

reproducción de nuevos paradigmas capaces de buscar una mayor inclusión de la población, principalmente cuando se trata de menores de edad, la exigencia de su democratización de la accesibilidad de la justicia, requiere de una reevaluación de sus alcances. Previo a realizar esta evolución histórica de la asistencia social, se toma en consideración como concepto original, la descripción dada desde nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el caso de “Estado democrático”;

[...]

Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo²³;

Ante ello, se propone operacionalmente describir a la democratización de la justicia en esta investigación, como aquel conjunto de mecanismos de orden internacional e interno relacionados con la protección del menor, principalmente cuando es víctima de un delito, para permear con ello una recreación y formulación de nuevos escenarios de seguridad al momento de ser institucionalizados en un organismo público descentralizado, denominado “Hogar Cabañas”, como parte de un escenario en el que deberá de transitar el Estado para lograr una integral protección del menor desde el concepto de “interés superior” a través de sus instituciones públicas encargadas de ello.

Con esta reproducción de concepto de democratización de justicia, se logra interpretar el proceso jurídico de ser un “Menor Derivado” (aquellos que han sido asegurados por la Fiscalía del Estado de Jalisco, por la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como órgano del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia- DIF Jalisco- u otra dependencia competente), y encontrarse a su vez en el supuesto de “abandono institucional” contemplado únicamente cuando se trata

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3 fracción III.

de menores institucionalizados considerado como objeto de estudio aquellos que se encuentran postergados para su institucionalización en el “Hogar Cabañas”, por lo tanto con esta descripción anterior, se busca permear e introducir al lector en el replanteamiento de llegar hacia una nueva forma de percibir la administración e impartición de la justicia, como elemento legitimador de la acción del Estado²⁴ (Weber, 2013), pero también el de mostrar sus inconsistencias al momento de otorgar esa atención cuando estos han sido víctimas de algún delito.

En términos de la evolución histórica de la asistencia social, se puede remontar de una manera más clara a partir de la Independencia, siendo este un espacio de orden socio- político de separación entre las funciones de carácter religioso, y las facultades de la nación mexicana en el tema de la asistencia social. Lo anterior se puede corroborar con la promulgación de la Constitución de 1857, al establecer en su artículo 27 una separación de orden funcional entre el Estado- Iglesia, respecto a la administración de los bienes improductivos, el ejercicio exclusivo del Registro Civil, la consiga literal de protección contra actos de autoridad a través del juicio de amparo. En este mismo aspecto no deberá pasar desapercibido la disputa entre el Estado y la iglesia católica convirtiéndose la protección de los menores en un campo social de carácter conflictivo²⁵ entendido en este apartado como una construcción de orden analítico mediante la designación de un conjunto específico y sistemático de relaciones sociales principalmente con la abrogación de la titularidad del catolicismo en la Constitución de 1824.

En un salto de orden cualitativo, el progreso y desarrollo económico de la nación mexicana en términos relativos durante el mandato de José Cruz Porfirio Díaz Morí al asumir la titularidad del Ejecutivo Federal, respecto a la Asistencia Social, se permitió la consolidación y (re) construcción de un imaginario, este concepto hace

²⁴ Weber, M. (2012) Economía y Sociedad. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.

²⁵ Bourdieu, P. (2013) Capital cultural, escuela y espacio social. México. Editorial Siglo XXI Editores. pág. 15.

referencia a una serie de constructos simbólicos mentalmente creados y compartidos por grupos humanos a través de lenguajes, símbolos o signos, que se transforman en el tiempo. Se trata de realidades pensadas o imaginadas, constituyéndose como unidades de sentido mediante las cuales se lleva a cabo la acción de protección de parte de las instituciones.²⁶

Esta construcción de imaginario de asistencia social en México, forma parte de una definición de carácter operacional y se aplica a través de este documento de investigación como una serie de procedimientos para describir las actividades realizadas por el investigador social, para acercar al lector a través de esta construcción, en las percepciones sensoriales tomadas en su investigación según la propuesta de Reynolds,²⁷ permitiendo a su vez analizar cómo ha sido permeado y capitalizado por las elites políticas, sociales y religiosas, durante este periodo, lo cual permitió la construcción de las instituciones actuales encargadas de la protección de los menores.

Con base en lo anterior, los primeros en capitalizar este imaginario de asistencia social en la nación mexicana fueron los directivos de la iglesia católica, quienes con un conjunto de acciones de orden filantrópica y de protección (cuidado de enfermos, niños abandonados, adultos mayores) objetivaron de forma consensual dentro de la población una serie de instituciones de asistencia social, como parte de su función de orden ideológico o cultural a partir de los cuales los sujetos se identificaron ante sus necesidades e interactúan con sus benefactores.

Desde esta propuesta anterior y con base en su carácter conceptual y análisis, es posible describir los alcances de la Asistencia Social en el la nación mexicana, desde sus primeras etapas, y con ello dimensionar todo el sistema actual de protección de los menores ante el conjunto de políticas, programas y legislaciones de protección de

²⁶ Bourdieu, P. (2013) Ob Cit. pág. 57

²⁷ Reynolds, P. (1971/1983) A Primer in theory construction. Indianapolis, Indiana; The Bobbs Merrill

los menores de edad. Para nuestro objeto de estudio (inconsistencias en la atención de NNA, víctimas del delito en el Estado de Jalisco).

Este conjunto de percepciones de construcción de imaginario de asistencia social, puede ser descrita como una transformación a todo el entramado institucional de protección de la población vulnerable, por incluir al momento de la insertarse en la nación mexicana a finales del siglo XVIII, la Dirección General de Beneficencia Pública (1891), la cual tenía entre sus facultades y atribuciones en relación con la asistencia social, la promoción de refundar o suprimir las casas de caridad, recaudar donativos ante epidemias, organizar juntas de caridad, otorgar la protección a los establecimientos que contaban con la aprobación previa de parte del Gobierno Central. Lo anterior puede corroborarse como el génesis del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), siendo su antecedente primario el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, y previo a la creación de un patronato de asistencia social en el caso del estado de Jalisco.²⁸

Otro de los conceptos de orden operacional según la propuesta de Reynolds (1983); es la interpretación de “Sistema de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes”; realizada tomando como referencia el conjunto organizado de la experiencia institucional (imaginario de Asistencia Social), a partir de sus diferencias, como forma de reducción de la complejidad en lo social y jurídico, mediante una serie de procedimientos y acciones capaces de disminuir todas las contingencias y “riesgos” la atención a la protección de niños.

²⁸ Peregrina, A. (1994) El DIF Jalisco: aproximación a su historia. Ed. Gobierno del Estado de Jalisco. Instituto Nacional de Antropología e Historia. El Colegio de México, A. C. Concejo Municipal Guadalajara. El colegio de Michoacán, A. C. Universidad de Guadalajara Ensayos Jaliscienses.

Respecto a la interpretación de institución, esta investigación utiliza las consideraciones propuestas por North,²⁹ y serán interpretadas como un conjunto de reglas utilizadas para disminuir las contingencias de la vida, en el concepto del autor se tiene lo siguiente;

*“Son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan incentivo a la forma de interacción humana, sea político, social o económico”.*³⁰

La propuesta de orden conceptual y de operación se constituye como una innovación desde el ámbito de la ciencia jurídica, y será aplicable también para la definición operación de “Sistema de atención de niñas y niños víctimas del delito”; como elemento para lograr el análisis del acercamiento o distanciamiento actual sobre las prácticas de atención e instrumentos legales por parte del Organismo Público Descentralizado denominado “Casa Hogar” y que se encuentra diferenciada legal y administrativamente del Instituto Cultural Cabañas, ambos en el Estado de Jalisco, a efecto de compartir la visión contemplada de inconsistencias en su atención como niños cuando han sido víctimas de algún delito sus progenitores. La interpretación que se dará en adelante en la utilización de concepto de sistema en términos jurídicos para no ser solamente un mero conjunto de normas sino;

“un sistema de operaciones que maneja esquemas propios. Es una poderosa maquinaria de selección que genera una lógica peculiar para poder dar respuesta a sus problemas. Utiliza constantemente la autorreferencia para trabajar y reproducirse. El derecho arrastra consigo un mundo propio hecho de circuitos activos, a la vez que desarrolla una gran

²⁹ North Douglass C. (1996). Institutions, institutional Change an Economic Performance. Cambridge University Press

³⁰ North Douglass C. (1996). Ídem.

*facilidad de aprendizaje. [...] Los elementos de que se componen no son identidades sino contrastes”.*³¹

Según la siguiente caracterización y en aplicación a nuestra definición operacional de “Sistema” es posible ahora pasar hacia un formato de esquema donde se describan los alcances de la atención de las niñas, niños y adolescentes en cuanto a su ámbito legal y de Asistencia Social en el Estado de Jalisco;

- 1) Se introduce la asistencia social, como una condición de atención de los menores de edad (interpretados indistintamente a todo aquel ser humano menor de los 18 años de edad, conceptualizados en adelante como Niñas. Niños y Adolescentes) a través del Código de Asistencia Social vigente a partir de finales del siglo veinte, según la publicación en la gaceta oficial del Estado³² y de una forma posterior a esta legislación se tiene el Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas (siendo su nombre legal de Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo, conocido comúnmente como Hogar Cabañas).

El sistema de protección de menores en el estado de Jalisco, es de una data reciente, contándose con ello con una codificación que requiere establecer normas adecuadas a las necesidades actuales, al momento de requerir de la atención de parte de los delegados institucionales (instituciones públicas que tienen por objeto la representación conforme a la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco, respecto a la Tutela y Asistencia, a quienes se les reconoce este carácter.

- 2) Existe una caracterización desde la reglamentación orgánica del Hogar Cabañas, en cuanto a su atención por grupos; es decir se tiene a:

- Niños derivados.- (sujetos de estudio) (estatuidos como aquellos que han sido asegurados por las autoridades de orden penal o familiar, o

³¹ Luhmann, N. (2005) El Derecho de la Sociedad. 2da Edición Editorial Herder S.de R. L. de C.V. en Colaboración con la Universidad Iberoamérica, A. C. pág 19.

³² Cfr. Periódico Oficial el Estado de Jalisco en Enero de 1998 Enero.

Disponible en <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/> Fecha de consulta: 2017 Agosto 15.

canalizados por el Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como órgano del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia- DIF Jalisco- o autoridad competente

- Niños abandonados.- Cuando carecen de padres o familiares que los sostenga o contando con ellos se encuentre en situación precaria o de abandono.

3) El sistema de protección de los menores del Hogar cabañas corre de manera directa entre la Legislación de orden estatal como es el Código de Asistencia Social, Ley de Niñas, Niños y Adolescentes, así como las disposiciones internacionales como las siguientes; Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución de 2005/20 (205 Junio 22), Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a Niñas, Niños y Adolescentes emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2012; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de la libertad; Directrices de acción sobre el niño en el sistema penal: Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niño.; sin dejar de observar a su reglamentación interna como institución, quien deberá de dar albergue de manera principal a menores derivados por las autoridades competentes por ser presuntas víctimas de algún delito (Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas., art: 5).

4) Una de las características de este “Sistema Asistencialista de Protección al menor” desde el ámbito institucional es la consideración de “Abandono”, el cual se contempla únicamente para el caso de “menores voluntarios”; (que en la facticidad institucional no es aplicable, por no actualizarse este supuesto) tasados en la temporalidad de tres meses³³ omitiéndose disposición legal ante este abandono institucional realizado por las autoridades quienes lo derivaron (objeto de estudio), ante esta vulneración a los principios de interés superior

³³ Cfr. Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas., art: 127.

del menor, es necesario realizar una serie de acciones (institucionales y legales) con el objetivo de evitar la (re) producción de esta conculcación de su derechos humanos y fundamentales del niño, porque en ello se rompe con el principio de evitar en todo momento la institucionalización de los menores de acuerdo a las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños..

Con el anterior análisis de esta serie de conceptos y alcances legales de protección de los menores, formulados desde el “Sistema de Asistencia Social” se describe a una institución encargada de la asistencia social pública (como organismo público descentralizado denominado Hogar Cabañas) como parte de la protección de menores ante situaciones de delitos cometidos por sus progenitores o cuando los menores han sido víctima de alguno de ellos, mostrándose además la connotación espiritual de caridad cristiana, basada en el principio de justicia social, solidaridad y apoyo que permea actualmente a una disposición legal a observar.³⁴ Reconociéndose a su vez el principio de solidaridad social, como base para promover la organización y participación de la comunidad en la prestación de los servicios de corte asistencialista para lograr el desarrollo integral del ser humano y la familia. (Código de Asistencia Social., Artículo 16 fracción III y 73 fracción II), se corrobora la forma en que permea desde la institución y sus institucionalizados menores el compromiso de solidaridad social, estatuida desde su origen.

Una de las primeras aproximaciones de este sub apartado es que se debe evitar no solamente la institucionalización de los menores ante un abandono, sino el de otorgar una real atención integral alejada de la estigmatización de la asistencia social pública, en el que sean titulares y portadores de derechos los menores de edad, así como el de observar en todo momento, el respeto irrestricto del interés superior del menor ante los casos de abandono institucional de parte de las autoridades

³⁴ Cfr. Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas., art: 20 fracción IX y X

derivadoras de ellos, conformándose de esta manera en un “Espacio Social”, esta serie de acciones realizadas por las instituciones que en teoría y por disposición legal son las encargadas de velar por el “interés superior del menor”, se trata por lo tanto de conocer “esa realidad invisible que no se puede mostrar, no tocar con los dedos” pero que es descriptible a través de la organización de las prácticas y su representación a través de los agentes”³⁵ al momento de derivar a los menores al Hogar Cabañas.

Todas estas continuidades conceptuales y operacionales estructuradas en la evolución histórica de la asistencia social en México determinan los alcances necesarios para reconocer la democratización de la justicia tratada de en términos del derecho natural racional que las instituciones de orden básico de impartición y administración de la justicia en el estado de Jalisco deben de observar para otorgar un mayor control y protección del “*interés superior del menor*” cuando han sido víctimas de algún delito, en el sentido de otorgar una nueva construcción socio-jurídica de protección distanciada de toda pasividad y violación de derechos humanos y fundamentales, rompiendo de esta manera con la percepción de orden superficial de las teorías contractualista que conciben a la sociedad, como simple receptora o un producto intencional, y como una simple asociación voluntaria sin propuesta.³⁶

1.2 Proyección Institucional y Acción Solidaria; Causas contrastantes.

Una de las formas de lograr una distinción entre la proyección institucional y la acción institucional, en relación a la atención de los menores de edad, requiere de la introducción furtiva de la pabra “institución” visualizada como un “conjunto de

³⁵ Bourdieu, P. (2013). La nobleza de Estado: educación de elite y espíritu de cuerpo. Siglo Veintiuno Editores. pág. 34

³⁶ Fetscher I. y H. Münkler (1985), Pipers Handbüch Politischer Ideen III, München, Cap. VII. pág. 353.

personas unidas (y, por lo tanto organizadas) para algún fin; que poseen los medios materiales y de carácter técnico para el logro de un determinado fin o, al menos, intentar alcanzarlo de una manera racional; en ella se encuentra la definición de carácter previa de un sistema de valores, normas de corte ético y creencias que justifican el fin a lograr, es una reproducción de actividades y acontecimientos más o menos de carácter previsible para la realización de este fin.³⁷

Para uno de los doctrinista del derecho Maurice Hauriou, y reconocido como uno de los fundadores del principio de las instituciones, quien no solamente contempló la sustancia y efectos del derecho como algo meramente conceptual, sino más objetiva en cuanto a la realidad concreta logra incorporar ideas de carácter objetivas, pero con una influencia de carácter conservadora. Uno de los hallazgos realizados en la observancia del Derecho, introduce en su doctrina los datos de sentido sociológico, mediante el método normativo- objetivo, siendo de esta la manera de lograr una descripción del gobierno *de facto* y su transformación en un gobierno de *iure*. Con base en esta situación de transformación de la observancia del derecho en la adaptación del *gobierno de iure*, se estatuyen los hechos normativos.³⁸

Lo anterior se nos muestra de una manera primaria la denominada “teoría de la institución de Hauriou”, arroja luz al proceso de penetración de la realidad social de niñas, niños y adolescentes en el proceso de “institucionalización”, tanto por las ideas propuestas así como la forma en que dichas propuestas logran ordenar esta realidad, con base en ello, en adelante se tomara también en consideración la definición propuesta por Hauriou, de “institución” como idea de un proyecto, o empresa que se hace realidad y persiste jurídicamente en un medio social”,³⁹ al ser esta una propuesta su método de análisis para la descripción y evaluación de las

³⁷ Malinowski, B. (1945) *The Dinamic of Culture Change; An Inquiry Into Race Relations in Africa*. New Haven; Editorial Yale Univ. Press.

³⁸ Gurvitch, G (1931); *Lídee du Droit Social, Notion et syséme du Droit Social, Histoire doctrinale depuis le XVII siéle jusqu’á la fin du XIX, siéle*, Paris, Sirey.

³⁹ La Hauriou, Maurice (1930/2007) *théorie de l’institution et de la fondation*. Pág. 1- 45 en la *La cité moderne et les trasformations du droit*. Paris; Bloud and Gay. pág. 10-

“instituciones” tiene como fundamento de ello la “observación de los hechos en un sentido positivo, riguroso y sincero”.⁴⁰ La función principal del Derecho será en cuanto a su forma (institucionalizado en su terminología aportada, es decir, cristalizada en la legislación); representativa por el conjunto de reglas y actos jurídicos (LDNNA; y su Reglamento); su materialización (el espíritu de esa normativa) se representa por el contenido de esas reglas y actos de carácter jurídico, como es libertad humana condicionada por el actuar social y la justicia.⁴¹

Desde esta consideración de orden teórico- doctrinal, la institucionalización de protección de los menores, se considera como la actividad del gobierno de *iure*, como algo que se encuentra racionalizado ante situaciones fortuitas de cuidado, al ser el comportamiento fortuito de la sociedad, una de sus esencias reveladoras de cualquier sociedad, el significado y distinción que se harán en adelante dentro de esta investigación será entre la consideración de “*institucionalizado*” y “*no institucionalizado*”; en el cual su significado se aproximado más al *status de “aprobado”* por las personas que participan en su cuidado y protección.

Desde esta postura es posible entonces lograr una distinción entre las instituciones jurídicas de protección de los menores de carácter público, social o privado. Una de las características indispensables para realizar esta distinción se encuentra desde el punto de vista jurídico, como aquella mediante la cual los miembros de la sociedad resuelven los conflictos que surgen entre ellos y contrarrestan cualquier abuso grave o flagrante de las normas de las demás instituciones sociales. Esta definición de carácter institucional jurídica de logra en ese sentido otorgar protección a todos sus integrantes principalmente cuando se trata de riesgos, vulnerabilidad o incertidumbres mostradas a través de determinadas situaciones fortuitas y no fortuitas. Una caracterización de las

⁴⁰ Hauriou, M (1916) Principes de Droit Public, París 2ª Edición., Editorial Recueil Sirey.

⁴¹ Hauriou, M. (1929) Précis de Droit Constitutionnel. París, 2a Edición Editorial Sirey.

instituciones jurídicas, es invocar generalmente a la protección y cuidado de quienes se encuentran dentro de su jurisdicción, formulado desde su disposición legal, pero también con cierto uso de coacción, de internalización de las normas, pero también el uso de la fuerza, las cuales se encuentran normalmente vinculadas a una organización política (gobierno de *iure*).

Con base en lo anterior, las instituciones de protección y cuidado de los menores deben contar con los siguientes criterios definitivos: 1).- Deben solucionar los conflictos planteados en otras instituciones jurídicas o no jurídicas; 2) Optar por una vinculación a alguna clase de organización política según el Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes establecido en el sistema jurídico vigente mexicano, este último es carácter fundamental dado el desarrollo y protección obtenida de parte del Estado mexicano.

De acuerdo a esta consideración, existen al menos dos aspectos a considerar en el ámbito de proyección institucional de parte de los menores, a través de las instituciones de carácter jurídico, y las que comparten las instituciones también de protección de los menores pero trazadas desde el ámbito social; solamente las instituciones jurídicas *de iure*, aquellas derivadas de la misma acción del Estado como parte de la solución propuesta para una situación de conflicto determinado, cuentan con un medio reglamentado para lograr su intervención ante un mal funcionamiento, y quizás en el funcionamiento de otorgar una máxima protección a los derechos de los menores, según la propuesta de nuestra problemática de investigación), a fin de separar el conflicto dentro de las instituciones.

Otro de los aspectos comunes en las instituciones jurídicas, según la propuesta de Hauriou es la existencia de un derecho de corte “adjetivo”, o de manera más precisa “procedimiento” de actuación ante determinadas situaciones de conflicto, existiendo en todo momento una modificación o reformulación de las normas de

cada institución jurídica una vez que existe una afectación ante un derecho considerado como sustantivo.⁴²

De lo anterior se deriva la proyección de la problemática a analizar dentro de esta investigación científica, en cuanto a la existencia o inexistencia de un “procedimiento” de actuación de parte de la institución jurídica “Hogar Cabañas” ante situación de protección frente a la existencia de un determinado conflicto. Una de las opciones de afrontamiento de las “instituciones jurídicas” es su determinación para la creación de costumbres, estas a su vez permiten dentro de la sociedad una re institucionalización hacia otro nivel, cuando esto sucede, se requiere de parte de esta institución una reformulación del derecho para adaptarse hacia sus propias necesidades a resolver, ante nuevos escenarios de carácter paradigmático.⁴³

Esta definición de carácter jurídico de instituciones, también tiene aplicación desde el ámbito internacional, (institucionalización de protección de la infancia a través del Derecho) porque en la actualidad uno de sus características para lograr una disminución del conflicto, en relación con los menores, es con base en la señalización dada por la Organización de Estados Americanos (OEA), al describir la situación según lo siguiente;

“la OEA, a través de las Conferencias Interamericanas especializadas en DIP (Derecho Internacional Privado), tomaron a su cargo el patrocinio y seguimiento de los trabajos preparatorios que serían necesarios para abordar el proyecto de convenciones internacionales en materia de protección de menores”⁴⁴

Con base en lo anterior, -propuesta discursiva-, se pueden señalar como un “sistema” de protección de los menores a través de su “institucionalización para su

⁴² Hauriou, Maurice (1929) Op. Cit.

⁴³ Malinowski, B. (1945) The Dinamic of Culture Change; An Inquiry Into Race Relations in Africa. New Haven; Editorial Yale Univ. Press.

⁴⁴ Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_privado.asp; Fecha de consulta: 2017 Agosto 15.

vigencia legal los distintos momentos jurídicos de patrocinio, cuidado y permanencia en la “institución jurídica” de menores;

Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores (CIDIP III):

Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (CIDIP IV) .

Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (CIDIP IV) coincidiendo con esta convencionalidad internacional de una manera inexplicable es hasta cinco años después, en 1994 cuando el Estado mexicano opta por una ratificación de esta convención, cuando es esta convención la que intenta garantizar un mínimo de atención material y espiritual para con los menores.

Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (CIDIP V)

Las serie de disposiciones anteriores de carácter internacional, sedimentados en una actuación de parte del Estado mexicano, desde el artículo 133, contienen una consideración en cuanto a las convenciones internacionales como parte integral para el desarrollo democrático, una de ellas se considera como fundamental para la protección de menores, la establecida en la Convención de los Derechos del Niño (CDN) *como una ley de jerarquía suprema en toda la nación*. A pesar de ello se siguen incumpliendo sus disposiciones medulares, por no contar en la actualidad con una sistematización integral de protección hacia los menores de edad, limitando y poniendo en riesgo su pleno ejercicio, principalmente ante la falta de coordinación de actuación cuando se trata de niños *institucionalizados* desde un sentido jurídico.

Este proceso de institucionalización de protección, vigilancia y cuidado de los menores, es una representación de la construcción de principios dados en el ámbito internacional para el caso de los menores, como parte de la continuidad de la

Declaración de Ginebra sobre el tema de los Derechos del Niño, aprobada en su momento de parte de la Sociedad de Naciones en (1924 Diciembre 26). Así también como parte de una reproducción de la preocupación de los Estados Parte en ese momento (1948 Diciembre 10), para otorgarle el sentido de institucionalización de progresivo en cuanto a su concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, otorgados por otra de las instituciones jurídicas de coordinación ante el conflicto o necesidades de la sociedad⁴⁵ la Organización de las Naciones Unidas. Este impulso institucional, tiene una proyección hacia el origen de carácter explícito para la aprobación en su momento de la Declaración de los Derechos del Niño (1959), según su declaración universal, proclamada en su momento a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución de noviembre (20) número 1386 (XIV).

Uno de los momentos determinante para la construcción y determinación de protección de los menores desde el ámbito internacional (con toda su implicación de la adecuación legal para ello, ante esta transformación, la cual no es lineal ni homogénea en ningún Estado), para transitar hacia su “institucionalización” de cuidados desde el ámbito legislativos, se muestra con la incertidumbre obtenida desde la segunda guerra mundial, ante las vicisitudes derivadas del conflicto armado formulándose a su vez nuevos ejes de coordinación y composición del tablero de naciones, estableciéndose a su vez nuevos bloques de las naciones, determinados por sus compromisos de carácter social, político, económico o social, los cuales dimensionaron una nueva trama de atención a la institucionalización del derecho, a partir de las necesidades de grupos vulnerables o de incertidumbre (niños, indígenas, trabajadores asalariados, mujeres. *et al*), situaciones que entretejen una la búsqueda de la protección hacia los *riesgos* dentro de la sociedad, al ser esta una de las consideraciones principales para vincularse los Estados- Nación para incentivar y evaluar la elección de firma de pactos internacionales; encontrase de la

⁴⁵ La Hauriou, M. (1930/2007) *théorie de l'institution et de la fondation*. en la *La cité moderne et les transformations du droit*. Paris; Editorial Bloud and Gay. Pág. 1- 45.

manera más variada clasificación, teniendo como eje común de ello, la *protección de los grupos vulnerables*, como es el caso de primer plano los menores de edad.

Esta institucionalización del derecho internacional para otorgar la vigencia del derecho de menores, se funda también en una creciente solidaridad mecánica según nuestra propuesta de análisis basa en el teórico Durkheim⁴⁶; al tratarse de una conexión entre un proceso de carácter evolutivo y de institucionalización del derecho de menores desde el ámbito internacional y local, ante el aumento constante de la población, su densidad de la ciudad, pero también el aumento de las vulnerabilidad y riesgo de sus integrantes, este proceso de solidaridad mecánica (interpretada como la homogenización de la protección a través del derecho) se encuentra en el Estado mexicano en una etapa embrionaria, por su poco avance legislativo, y su inclusión de una integralidad en la protección de este núcleo de la población según el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes 2016; siendo lento el avance de carácter legislativo en las últimas dos décadas en relación con los menores, ante eventos de vulnerabilidad, riesgo o contingencia.

Con base en lo anterior, respecto a la institucionalización del derecho de menores desde la convencionalidad internacional, la construcción de carácter progresiva de la “solidaridad mecánica”,⁴⁷ el derecho en el ámbito local, cumple de una manera conjunta con el Estado una de sus funciones de carácter primordial como es la represión a través de sanciones y el establecimiento de “procedimientos” ante la serie de conflictos que surgen dentro de las instituciones jurídicas, como parte de su establecimiento de un orden legal determinado, así como de integración de todos los miembros de la sociedad, reforzándose de esta manera los factores de prevención ante posibles violaciones de derechos de los menores ante las situaciones de “institucionalización” de parte del Estado.

⁴⁶ Durkheim. Émile (1999) La División social del trabajo. Ed Siglo XXI. México.

⁴⁷ Durkheim. Émile (1999) Op. Cit.

Esta responsabilidad es de carácter conjunto, porque el Estado mediante la sedimentación de la solidaridad de sus integrantes, harán cada vez más las exigencias de una mayor especialización y una diferenciación en el cuidado de los menores de edad, sujetos a esta condición. El surgimiento e institucionalización del derecho de menores desde el ámbito internacional, permitió a su vez al Estado mexicano, el dimensionar una serie de necesidades, oportunidades, prevenciones y resguardo de menores trazados desde un respeto de orden irrestricto de sus “derechos humanos” y “derechos fundamentales”, proyectando la creación de un sistema integral de protección y cuidado, direccionado principalmente hacia niños no institucionalizados, con obligaciones jurídicas determinadas para su integración dentro de la sociedad.

El avance mostrado en la actualidad desde el ámbito internacional con la “Declaración de los Derechos del Niño (1959)”, se busca de parte de la institucionalización de la protección legal del menor, una mayor especialización derivada de la “solidaridad mecánica” de parte de las instituciones públicas desde una sociedad más amplia e incluyente con procedimientos determinados para lograr su inclusión dentro de las obligaciones jurídicas, así como su vinculación en la sociedad y del Estado, y de esta manera, formular instrumentos jurídicos reales de cuidado. Al ser por lo tanto una de las características de la institucionalización del derecho de menores, así como del derecho internacional, el tratar de equilibrar toda un “sistema” de instrumentos jurídicos importantes (según se muestran en líneas anteriores), en la actualidad se tiene en el Estado mexicano, también para lograr esa institucionalización a través del Sistema Jurídico Mexicano, al incorporar de manera relativamente reciente los Derechos Humanos de las personas, así como la expedición de una Ley de derechos de los Niños⁴⁸, buscando en todo tiempo una integralidad en el “sistema de protección” de los menores, situación de carácter paradigmático para el derecho y el Sistema Jurídico Positivo” en México, pero sin

⁴⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 2014 Diciembre 4. Disponible en: www.dof.gob.mx
Fecha de consulta: 2017 Agosto 15.

lograr el rompimiento de anclajes de corte asistencialista, dejando esta situación a un “institución” jurídica fundamentada en la “asistencia social” limitándose con ello el sentido progresista de la formulación de “institución jurídica” en términos de Hauriou.⁴⁹

Esta aceptación de parte del Estado mexicano de la DDN, CDN, la reforma a la su legislación en materia de niñas, niños y adolescentes así como la entrada en vigor de la Ley de Asistencia Social (LAS), buscan en la creación de un “sistema integral” de protección, para dar cumplimiento del niño ante los tratados y las convenciones internacionales, de allí su carácter de “institucionalización del derecho de menores” dan cuenta de esta diversificación y necesidad de aplicarse en un restablecimiento de sus derechos de los menores como un compromiso sobre interés comunes ante altos índices de violencia e inseguridad mostrada en la actualidad en la nación mexicana, al ser estos la semilla que habrá de germinar en un futuro más cercano.

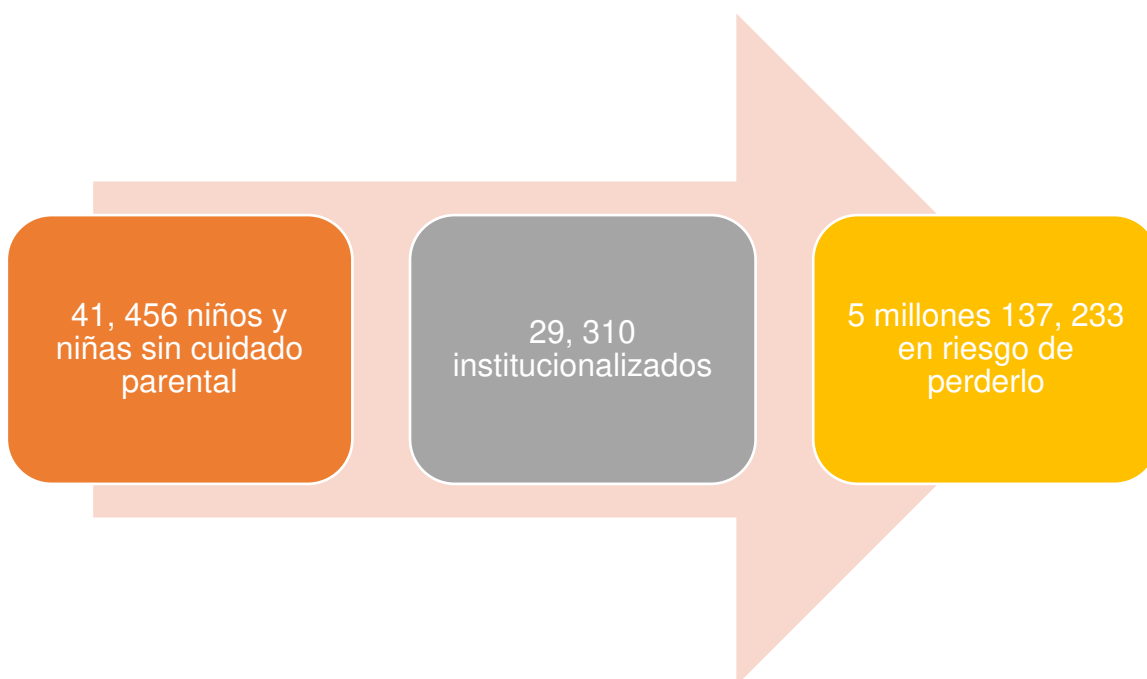
La transformación de la legislación mexicana en la actualidad, por el impulso otorgado en un primer momento por la CNN y de manera más contemporánea en CDN, se dirigen no solamente a la protección del niño como sujeto de derecho, sino hacia una estructura de protección “integral” como sujeto pleno de derechos humanos, por ser estos los beneficiarios de una cierta protección especial, por las medidas tomadas en las instituciones públicas o privadas para obtener un mayor bienestar social.

En la determinación anterior de la “institucionalización jurídica” de la protección de los menores, es necesario realizar una revisión con relación su carácter como acción solidaria en el Estado mexicano, encontrándose de entrada una dispersión de

⁴⁹ La Hauriou, M. (1930/2007) Op. Cit.

planes, programas asistenciales de cuidados alternativos para los menores de edad en instituciones públicas y privadas derivan en una carencia de datos contrastables y medibles en términos oficiales para obtener una aproximación del objeto de estudio, sobre todo ante una infancia con cuidado alternativo parental del país. Con base en la información del Instituto Nacional de Estadísticas ; se muestran los siguientes datos en forma; 188, 487 niñas y niños Vivian sin cuidado parental en el Estado Mexicano.

Contrastando este dato cuantitativo, y corroborándose en su falta de la información para construir y definir políticas públicas de atención para este núcleo de población (NNA), se tiene la siguiente información;



Fuente; INEGI; 2013.

En la representación gráfica se estructura una constante de vulnerabilidad y riesgo constante no solamente por la conectividad entre el paradigma asistencialista de atención, sino también como portadores de derechos humanos y

fundamentales.⁵⁰ La existencia de una varia gama de instituciones capaces de otorgar cuidados alternativos, tasados en las directrices sobre modalidades alternativos de cuidados de los niños (ONU., 2009) y en su caso por la propuesta legislativa de Ley de Cuidados alternativos para niñas, niños y Adolescentes propuesta por el Distrito Federal, para tratar de otorgarles un espacio de ordeno simbólico asimilable a un hogar, porque según datos estadísticos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal (CEDHDF; 2014) asciende a casi el 10% de la cantidad de niños en situación de perder el cuidado parental (INEGI, 2013); es decir son 5, 500 inmersos dentro de los cuidados de casa hogar. Situación a replicar para el caso de otorgar una mayor protección ante riesgos y vulnerabilidades en los que se encuentran expuestos de una forma constante y reproductora institucional los menores de la “Casa Hogar Cabañas” según la empírea obtenida en una institución, y motivo de la presente investigación científica.

Las situaciones de la institucionalización de los menores, ante la carencia de datos oficiales, de una manera continua reproduce situaciones no deseadas respecto de su continuidad en cuanto al ejercicio de la política de control social, principalmente cuando en el Estado de Jalisco, a finales del siglo XVIII, se buscó el evitar en todo momento la “mendicidad”; o en el discurso político de sus elites de albergar y retirar de la circulación a gran número de miserables- *que lo mismo “afeaban” la ciudad que representaban un peligro para la “gente de razón”* Surgiendo de esta manera la institución de protección y cuidado del Obispo Juan Cruz Ruíz de Cabañas y Crespo, para aglutinar a este grupo de personas a partir del 1º de febrero de 1810 y recibió durante el primer mes a 66 asilados-⁵¹

⁵⁰ Ramírez, N., Urbieto, P., Márquez, R y Elizarrarás, M. J (2009) Estatus de la infancia-México Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo. México. Aldeas Infantiles SOS.

⁵¹ Peregrina, Angélica. (1994) El Dif Jalisco: aproximación a su historia. Editorial Gobierno del Estado de Jalisco. Instituto Nacional de Antropología e Historia. El Colegio de México, A. C Concejo Municipal

Según la propuesta de Arlette Farge,⁵² esta política de control social se destaca desde sus inicios con la asistencia social por la triada de elementos siguientes; a) La prisión como escuela de vicio; b) La infancia como una etapa de vida en donde se tiene inocencia; c) La responsabilidad de los progenitores como primeros responsables de la educación de los menores. Elementos que se reproducen al momento de encontrarse en la institucionalización los menores de edad.

1.3 Aproximaciones de la Asistencia Social.

Una de las situaciones firmes a las que se ha enfrentado el ser humano al momento de integrarse a una vida en sociedad, es el de contar con una solidaridad de parte de sus integrantes, esta construcción constituye un derecho de portabilidad de garantías y beneficios mutuos, por ello las diferencias de orden estructural y jurídica se encuentra determinadas por su acercamiento hacia un determinado orden institucional, su desarrollo al interior de la sociedad desde una cosmovisión ideológica se estatuye como parte de una disgregación de actividades cotidianas, es decir una división social del trabajo para lograr en todo momento en esa unión y solidaridad dentro de la sociedad, para con ello hacer frente a las incertidumbres y riesgos en los que se encuentra constantemente,⁵³ partiendo de esta connotación se pueden encontrar los diferentes tipos de sociedades y niveles de protección otorgados a sus integrantes ante esta serie de incertidumbres, principalmente cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad.

Guadalajara. El colegio de Michoacán, A. C. Universidad de Guadalajara Ensayos Jaliscienses. pág. 10

⁵² Padilla, arrollo A (2004) "Del desamparo a la protección. Ideas, instituciones y prácticas de la asistencia social en la ciudad de México, 1861- 1910" En revista de antropología Cuiculco, Vol 11, número 32.

⁵³ Durkheim. Émile (1999) La División social del trabajo. México. Editorial Siglo XXI.

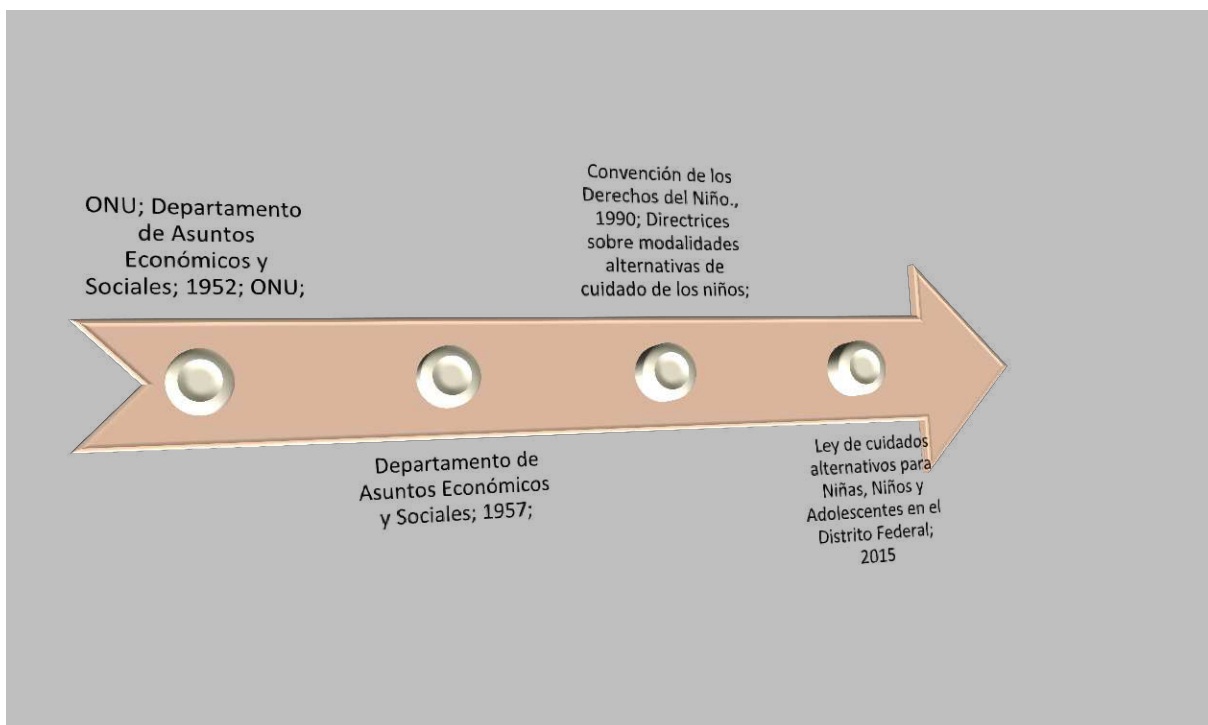
La característica básica para la formulación de la “asistencia social” es su referencia al mantenimiento de estos lazos de cohesión necesarios para el mantenimiento de la sociedad, (en su producción y reproducción constante) de manera analógica a lo acontecido en las sociedades de orden primitivo, los cuales son estatuidos por normas de caracteres universales e indiferenciados por la construcción de una “conciencia común”.⁵⁴

En la actualidad lograr esta cohesión e integración de la sociedad para dar protección a la población de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) ante los riesgos de violencia, es crear desde las instituciones públicas y privadas fundamentadas desde el desarrollo de esta “conciencia común”,⁵⁵ a través del derecho de carácter represivo ante la posible indiferencia surgida en su etapa de reconocimiento de derechos. Esta evolución de “conciencia común” trae consigo la preocupación de instancias de orden internacional para otorgar protección a los menores ONU; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; 1952; Convención de los Derechos del Niño., 1990; Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños; Ley de cuidados alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal; 2015.

De una manera esquematizada de formular y señalar este derecho de la sociedad por mantener este nivel de conciencia común a través de la legislación es posible mostrarse de acuerdo a lo siguiente;

⁵⁴ Mayhew, León H, (1979) La teoría de la sanciones de Durkheim en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 3 Editorial Aguilar; segunda reimpresión. Pág. 512.

⁵⁵ Ibid



Fuente; Elaboración propia.

Con base en lo anterior se muestran se muestra la parte activa del Estado y la sociedad en optar por una plena vigencia de derechos y garantías de los menores de edad. El desarrollo y actualización de esta legislación de orden internacional y doméstica (federalizada) se apoya en la concepción de reestablecer un equilibrio desde la solidaridad de sus integrantes interdependientes pero opuestos en la mayoría de sus veces en sus intereses.

Esta protección y creación de derechos permite a las instituciones públicas y privadas crear un contexto de formulaciones y normativas legales para crear contractualmente un sistema viable de obligaciones jurídicas para ser cumplimentadas por el Estado.⁵⁶ En este sentido y de manera preliminar señalamos en términos de Abramovich⁵⁷ su referencia a esta idoneidad de

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Abramovich V. (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, No. 88 Abril.

“conciencia común”⁵⁸ al momento de obtener una fiscalización de las distintas políticas de orden público, relacionadas al respecto de los derechos no es una responsabilidad única de las instituciones, sino también de la apropiación de parte de las organizaciones sociales y la existencia de una sociedad civil organizada para lograr con ello una eficacia en la eficiencia de recursos financieros, culturales y humanos. Desde este enfoque de antecedentes, se tiene un conjunto de estrategias destinadas para los Niños, vertebrados en el Estado mexicano desde su aplicación de orden asistencialista, considerando a su vez el conjunto de derechos humanos y fundamentales desde el ámbito nacional e internación, capaces de orientar todo proceso de formulación, implementación y en su caso de evaluación de políticas públicas en el campo del desarrollo, estructurándose como una respuesta ante los riesgos y vulnerabilidades en que se pueden encontrar los menores de edad sujetos a cuidados alternativos en instituciones públicas y privadas situación a evaluarse y desarrollarse en un apartado en específico, desde la postura de su enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo.⁵⁹

La protección de los menores es de una data contemporánea, su alojamiento en grandes instituciones de salvaguarda dan cuenta de su estructuración como una medida de “protección” ante los riesgos a que se encuentran expuestos los menores de edad y adolescentes, ante supuestos de separación de su familia. Esta percepción se encuentra institucionalizada de manera primaria en Europa, tratando con el paso del tiempo evitar constituirse como;

*“una red carcelaria sutil, desvanecida, con unas instituciones compactas pero también unos procedimientos carcelarios y difusos, ha tomado a su cargo el encierro arbitrario, masivo, mal integrado, de la época clásica”.*⁶⁰

⁵⁸ Ibíd

⁵⁹ Ibíd

⁶⁰ Foucault, Michel. (1989) “Los anormales” edición establecida bajo la dirección de François Edward y Alessandro Fontana. Traducción de Horacio Pons. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Desde finales de la década de los años cincuenta del siglo pasado, se han señalado una serie de efectos perversos y potencializadores por la institucionalización de los niños causando efectos perversos en su desarrollo de orden integral (físico, emocional y cognitivo) según los estudios realizados desde el ámbito de la psicología;⁶¹ su análisis serio y riguroso de parte de la ciencia del derecho escasea, ante esta situación se propone una serie de análisis de orden transdisciplinario para su abordaje como problemática social, desde los ámbitos de la sociología, psicología, y el derecho, se propone una serie de disposiciones a observar en las instituciones públicas de alojamiento de menores, y principalmente para la “Casa Hogar Cabañas” en el Estado de Jalisco. Como parte de la respuesta ante la realidad mostrada actualmente señala una (re) construcción de esta “conciencia común”,⁶² en donde una sociedad sedimentada desde el egoísmo se muestran indiferentes ante un problema constante como es la invisibilización de los NNA, ante situaciones de riesgo, vulnerabilidad y violencia en que se encuentran en estas instituciones de protección.

1.4 Afrontamiento del Estado ante la institucionalidad de los menores; su construcción de la Moral

Uno de los actos constantes del mecanismo institucional y extra institucional, es librar un internamiento de menores antes situaciones de riesgo o vulnerabilidad, donde el Estado asume su rol de tutelaje de los menores de edad, por considerar su exposición a situaciones de riesgo social, familiar, requiriendo por ello de la asistencia de orden gubernamental o privada. Con base en esta propuesta la Asistencia Social, tiene la consideración de ser un servicio de carácter público para tratar de compensar los desajustes económico- sociales a los que se enfrentan las personas en un momento determinado, brindándoles una serie de prestaciones de

⁶¹ Spitz, R (1945) Hospitalism; an inquiry into the genesis of psychiatric conditions in early childhood, Psychoanalytic study of the child. pág.1.

⁶² Mayhew, León H, (1979) Op. Cit.

carácter socio- vital (atención de carácter médico, psicológico) para lograr por ello un desarrollo de orden autónomo e integral incluida su inserción social, siendo su propósito elemental el de lograr un “bienestar” y calidad de vida de este tipo de población vulnerable.

Pero también dentro de las causas deseadas en la Asistencia Social, al estar anclada en la ideología Cristiana, es de carácter dialéctica por su teleología común, porque por un lado trata de mostrar el reforzamiento y construcción de una moral actualizada desde ámbitos como la “caridad” y “beneficencia”; los cuales son incompatibles con las disposiciones normativas actuales como es la Ley General de Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes, al ser uno de sus principios rectores el de buscar para los menores una supervivencia y desarrollo integral, donde la prioridad de ello es obtener una “libertad de convicciones éticas, de pensamiento y conciencia religiosa; trazado desde una autonomía progresiva de la persona, situaciones actualizadas desde el Siglo XVIII, con la época de la Ilustración. Esta es una de las características primordiales a las que habrá de lograrse un afrontamiento de parte del Estado mexicano, en relación con la “atención integral” de los menores de edad, pero principalmente cuando se trata de aquellos correlacionados en el anclaje de raíces ideológicas de carácter religioso.

Otra de las situaciones de afrontamiento de parte del Estado, ante los niños institucionalizados es lograr una construcción y desarrollo de la moral (o en su caso el de la formación de la moral); siendo este un problema clave en el terreno de la ciencia jurídica, así como de las ciencias sociales, esta situación es abordada de manera amplia en la psicología, pero para efectos de este subapartado, debemos de precisar que su estudio inicial científico fue realizado de manera primaria en los Estados Unidos de manera empírica, identificando según *El problema fundamental* desde la incipiente rama de las ciencias sociales denominada como psicología social, en donde se aborda la moralización del individuo por la sociedad; destacándose a su vez el tratado realizado por Sigmund Freud, al advertir sobre el

sentimiento de culpa representa el problema más importante en la evolución de la cultura” (1930) de esta manera la señalización de ambos antecedentes muestran las claras distinciones entre el desarrollo de la moral pero también su amplio campo de desarrollo social y el proceso mismo de socialización al que se enfrentan los menores de edad cuando se encuentran dentro de las instituciones.

Esta situación se corrobora en la vigencia del Reglamento Orgánico del Hogar Cabañas, no solamente como una preocupación interna, sino también externa, donde el personal voluntario que tenga al cuidado de un menor, al momento de salir deberá de cumplir con una serie de requisitos de carácter administrativo (llenado de una solicitud; participar en las actividades encomendadas en el “Hogar” en cuando menos un año anterior a la solicitud); en donde deberá de asegurarse su moralidad (buenas costumbres y honorabilidad) (ROHC; Art; 153). Este proceso de asimilación y de *socialización* de parte de los menores deberá fundamentarse en la obligación del Estado de proporcionarle una serie de códigos de conducta, normas de cooperación, destreza y realización ante la vida consideradas a su vez como parte de la construcción de su moral e identidad como persona.

Esta consideración anterior puede verse desde la ciencia del derecho como “buenas costumbres” cuando se encuentra en los menores el concepto de cooperación o no agresión, solidaridad, comprensión, atendidos como “normas de conducta”. La relevancia de este proceso de institucionalización en el caso de nuestro objeto de estudio y en correlato con este subapartado, se muestra a través de la implementación para sus menores en la realización de talleres o actividades de formación religiosa a pesar de tratarse de un Organismo Público Descentralizado, y realizado a través de una Subdirección de carácter técnico educativa como parte de sus facultades y obligaciones el Reglamento Orgánico el Hogar Cabañas según lo dispuesto el artículo 20 fracciones IX y X; según este proceso de *socialización* y el *desarrollo de la moral* como parte de las corresponsabilidades no mencionadas de manera abierta de parte del Estado, se

cumplen de manera directa a través de su particularización, es decir, se les enseña a los menores a seguir determinadas reglas ante situaciones que despierten sus impulsos transgresores,⁶³ sometidos a una vigilancia y sanción en caso de su transgresión, pero en ocasiones desprotegidos cuando alguna de las instituciones públicas vulnera su interés superior cuando ha sido violentado en su persona o en sus derechos legales.

Con base en la descripción anterior podremos señalar que este afrontamiento de parte del Estado, se concibe generalmente como una necesidad para lograr la interiorización de las reglas sociales, así como el desarrollo y construcción de la moral en los menores, pero también se muestran los siguientes aspectos como parte de la vigencia de la normativa legal.

Uno de los aspectos relevantes para lograr una correlación entre los ejes rectores de ambas legislaciones será el de fomentar un “*criterio de comportamiento*”; como parte de la interiorización de las normas y posteriormente fomentar en él su “autonomía progresiva”; donde el ejercicio de los Derechos de los menores, es con base en su edad y grado de madurez; al obtener mayor índice de autonomía, menor será la intensidad en la participación de terceros en el ejercicio de sus derechos: incentivando de esta manera una forma directa de construcción de ciudadanía infantil.

Otro de los aspectos de la vigencia de ambas normativas para el caso de los menores institucionalizados y de carácter progresivo para su construcción de parte del Estado será el lograr modelos de interiorización en relación con las *emociones*, sobre todo cuando se trata de sentimientos como *culpa* es decir lograr reacciones

⁶³ Durkheim, É. (1979) *Sociology and Philosophy*. Glencoe- Ill. Free Press. Citado por Kohlberg, Lawrence. en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales Dirigida por David L. Sills. Editorial Española T. VII pág. 231.

de carácter punitivo o de autocriticas como elemento básico de la moralidad, como parte de la construcción de la *culpabilidad* al momento de transgredir determinadas conductas, lográndose de esta manera un comportamiento de carácter “moral” para evitar en todo momento su “culpabilidad” (mostrándose a su vez el grado de honradez), se trata de una correlación en su construcción en la etapa primaria, para después en su etapa adulta evitarla.

El desarrollo de un comportamiento honesto se encuentra por lo tanto determinado por factores de orden situacional de castigo- recompensa; pero a su vez por las presiones de orden grupal (institucional en este caso); así como de valores sociales de grupo, más que como parte de una disposición de orden interna como es la conciencia o el carácter,⁶⁴ es decir se trata de una construcción social, en la que el Estado es determinante para su construcción a través de los modelos educativos. De esta manera de poco servirá el proyectar esta serie de Derechos una veintena en total ; como algo determinado cuando no se toma en consideración la construcción socio- cultural de un *criterio de comportamiento, correlacionado con el de culpabilidad* (según la interpretación descrita en líneas anteriores) como parte de la interiorización de las reglas para lograr su vigencia como parte de la *autonomía progresiva*, porque en la misma legislación no se predice de manera precisa el comportamiento deseado del individuo y las fuerzas situaciones previas a su operatividad como disposición normativa. Esta posibilidad se puede encontrar también desde el ámbito penal, como parte de la distinción entre la construcción y atingencia de los problemas morales en donde se adentran las cuestiones de orden estructural- instituucional fomentadas, así como de su posibilidad de producción de sus variaciones, esta situación se encuentra ampliamente desarrollada en Fuller,⁶⁵ al describir al delito como una inobservancia de los valores morales en donde el derecho penal entra en acción para lograr su disminución.

⁶⁴ Durkheim, É. Op. Cot. Pág 223.

⁶⁵ Fuller, R. (1942) Morals and the Criminal Law: *Journal of Criminal Law and Criminology* 32: 624- 630

En esta construcción de la moral, también se encuentra inmerso el Estado, porque en ella se basa la consideración de carácter racional (acción que afecta a los otros), requiere de su parte una serie de aptitudes como parte de sus acciones prudentes, entre las que se encuentra su obligación legal de “Corresponsabilidad” (acción basada en la consideración racional de acercar a la persona en la toma de sus propias decisiones, cuando le afecte o beneficie su interés en un corto o largo plazo); de esta manera la necesidad de pronosticar entre la acción y prevención de parte del Estado, se limita la gama de consecuencias y obligaciones que pudiera detentar el Estado con relación a los menores, sopesándose de esta manera las alternativas de los sujetos y sus probabilidades de acción ante una determinada situación.

La construcción de la moral por lo tanto, en relación con los menores institucionalizados, de parte del Estado, entraña conforme a las reglas sociales, un resultado de las mismas fuerzas situaciones, variables de cada menor de edad, así como de factores de socialización- institucionalización para determinar el comportamiento, centrado en valores, juicios y emociones morales, no trazados desde la Asistencia Social, al estar esta sedimentada en una ideología religiosa que no es compatible con las disposiciones normativas legales, como se ha descrito en líneas anteriores.

Una de las caracterizaciones de sentido teórico propuesto para la moral, es el de catalogarlo como un sistema de reglas y valores definidos por la cultura, y que cada persona adquiere estos valores, ya elaborados, por unos mecanismos de transmisión cultural general (institucional), y no del tipo individual. Este enfoque cultorológico del desarrollo moral fue por primera vez esbozado claramente por Durkheim,⁶⁶ quien lo baso en supuestos sobre el relativismo cultural de valores morales, puesto que todavía se aceptan ampliamente, si bien no parecen estar

⁶⁶ Durkheim, É. Op. Cit pág. 225.

apoyados en recientes resultados de investigación, son un referente para la consideración ⁶⁷La propuesta de orden teórico de Durkheim para lograr su desarrollo desde la postura de carácter crítico para los utilitaristas británicos.

Por entenderla como el valor moral es producto de los individuos adultos, al proveerles de un lenguaje e inteligencia, para con ello juzgar las acciones de los otros. También este mismo grupo suponían que las acciones de uno mismo o de los otros, cuyas consecuencias son nocivas (penosas) para unos, son naturalmente consideradas malas y producen cólera o tendencias punitivas, y que las acciones cuyas consecuencias son beneficiosas (placenteras), y se consideran naturalmente buenas y suscitan afecto o tendencias aprobatorias. Debido a las tendencias naturales de empatía, a la generalización y a la necesidad de armonía social, los actos se juzgan buenos (o malos) cuando sus consecuencias para los otros son buenas (o malas), incluso si no ayudan (ni perjudican) a la persona en cuestión.⁶⁸

Una de las tendencias lógicas realizadas hacia estos juicios basados en las consecuencias, toman como acto bueno aquel que causa un mayor bien al mayor número de personas posibles,⁶⁹ y esta postura se describirá de manera clara a través de un correlación entre ambas legislaciones de protección de menores.

Durkheim en su crítica de los utilitaristas, señaló los cuatro fenómenos siguientes;

1.- Básicamente la moralidad es una cuestión de respeto a unas reglas fijadas y a la autoridad que cimenta dichas reglas, no de un cálculo racional del beneficio o perjuicio en casos concretos.

⁶⁷ Durkheim, Ibíd.

⁶⁸ Durkheim, Ibíd.

⁶⁹ Durkheim, Ibíd., 226.

2.- La moralidad parece estar universalmente asociada a sentimientos punitivos, sentimientos incompatibles con la noción de lo recto está unido a las consecuencias beneficiosas para el bienestar humano.

3.- De un grupo a otro existe una amplia variación en cuanto a la naturaleza de las reglas que provocan el respeto moral, el castigo y el sentido del deber.

4.- Si bien las sociedades modernas occidentales se desligan la moralidad de la religión, existen muchos grupos en donde las reglas y actitudes morales básicas guardan relación con los dioses, y no con los hombres, por lo que no giran en torno a las consecuencias sobre el bienestar humano.⁷⁰

Con base en la propuesta de Durkheim (1898-1911) la descripción de ambos fenómenos en correlación con el objetivo de este subapartado, conllevan una descripción siguiente; una mera existencia de la regla institucionalizada (LGDNNA; LCANNA), la dota de un carácter sagrado moral (en la actualidad el reconocimiento de Niñas, Niños y Adolescentes como titulares de derechos, de conformidad a los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad; en los términos que establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una obligación del Estado; de esta manera forma parte de la construcción de la moral, pero también se encuentra en este proceso con la inserción de esta disposición de este dogma legal, en donde se busca el cumplimiento del siguiente axioma jurídico el “interés superior del menor” pero también su bienestar como ser humano.

Por consiguiente en este proceso de carácter dialectico, la construcción de la moral de parte del Estado, hace referencia al carácter social- institucional, antes

⁷⁰ Ibíd.

que al nivel individual. Porque los valores más sagrados para el individuo son aquellos más extensamente compartidos por el grupo y más estrechamente vinculados a él.⁷¹ La toma de decisiones de orden moral y el proceso legislativo, en el Estado mexicano, demuestran la existencia de juicios en relación con las consecuencias de protección y utilidad para los individuos, donde la moralidad de respeto hacia los menores como sujetos de derechos, se basa en una moralidad de carácter racional autónoma fundamentada en la “corresponsabilidad del individuo” para alejarse el Estado de su proceso de protección, en una interacción en que el individuo institucionalizado deberá de transcurrir.

De esta manera el reto de carácter institucional (Hogar Cabañas), deberá de manera sucesiva optar por una reorganización de sus planes de trabajo y acciones educativas principalmente de orden cognitivo por el significado de valores culturalmente universales y que contraponen en su propia formulación⁷² como derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; así como el Derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.

Tasar de esta manera la construcción de la moral, desde el ámbito institucional actual es apoyarse en un sentido contrario a las disposiciones normativas legales actuales, tal y como se ha corroborado en líneas anteriores, para lograr su verdadera autonomía e independencia como seres humanos.

En ambas legislaciones analizadas se proyecta una *esperanza legítima*, de construir una ciudadanía para los menores, pero también una invocación para ser respetada por el Estado, existiendo de esta manera un incumplimiento de parte del Estado (Jalisco) de rompimiento de las bases generales de todo derecho, que es;

⁷¹ Ibíd 226.

⁷² Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes Artículo 13 Fracción XII y siguiente.

igualdad y reciprocidad para con los menores de edad. Tales descripciones de orden institucional deberán trazarse en un componente moral que por sí misma entrañe derechos pero también deberes, trazados desde la construcción de la moral.

Otra de las relevancias a tomar en consideración en relación al ámbito institucional respecto a la contratación de la moral, es fomentar en todo momento una sedimentación de la dignidad de los menores institucionalizaciones, a efecto de lograr una inclusión plena, y nunca retiren su personalidad de la circulación social. Evitar por ello su limitación de actividad comunicativa sobre todo ante menores que se encuentran en igualdad de circunstancias, tratándose por ello de esforzarse en restablecer su dignidad a través de estos pequeños círculos de convivencia y con base en sus condiciones de prestación especial. La obligación institucional y Estadual, será a evitar en todo momento el recortar la libertad en la medida de su dignidad, porque ante la pérdida de su dignidad como menor de edad, se abrirán hacia círculos de orden excéntrico del submundo de violencia y exclusión social (crimen organizado) quienes trataran de conceder una “nueva construcción de dignidad” ante una rota.

En estos círculos fomentaran una pérdida de libertad, siendo esta una señal suficiente para la reproducción de violencia como reacción natural ante la pérdida de dignidad, tomando como Potencialización la función de carácter complementaria de esta clase se “subcultura”.⁷³ Este será otro de los afrontamientos a los que se encuentra sujeto el Estado, no solamente ante los menores de edad institucionalizados, sino también a cualquiera que se encuentre en la condición de menor de edad, a efecto de evitar en todo momento la reproducción de la violencia.

⁷³ Luhmann, N. Derechos Fundamentales. Ed. Heder. 2010. P. 159.

1.5 El sistema de protección de infancia en el Estado mexicano; su idealización legal.

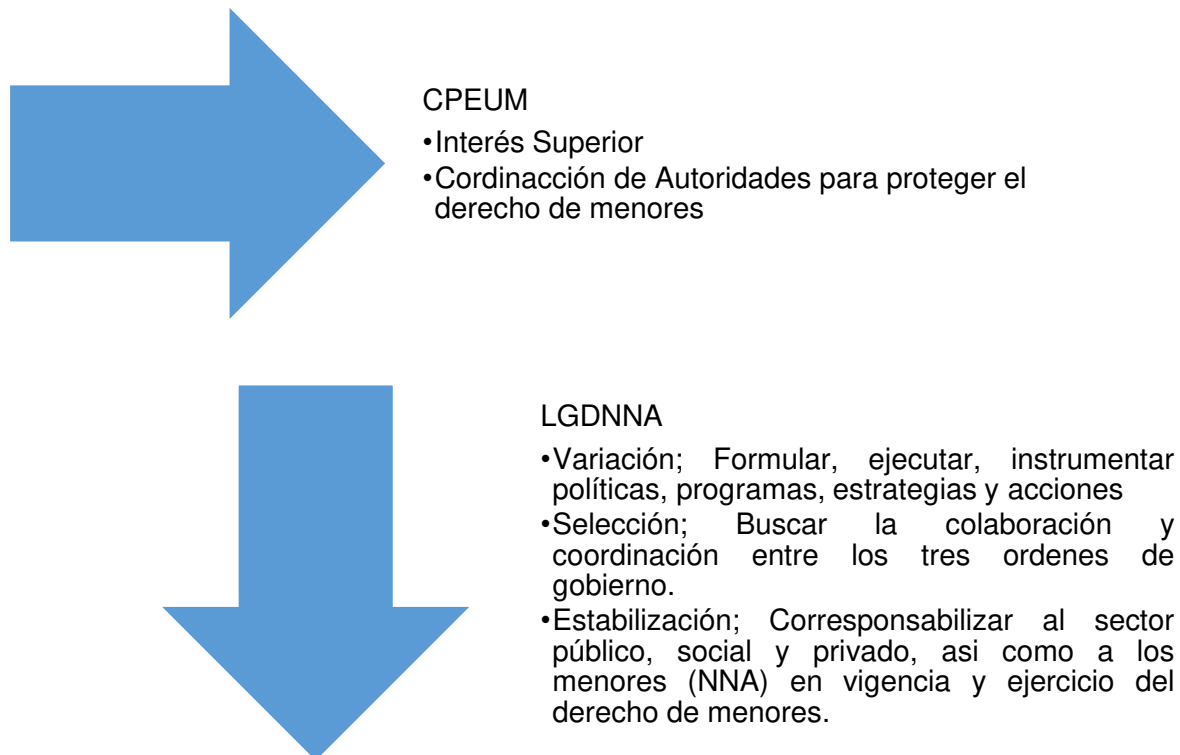
Antes de analizar y describir el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPINNA; 2016), es importante describir su razones de carácter metodológico para su realización, una de ellas se fundamenta en la descripción de las siguientes elementos de análisis, a efecto de evaluar su carácter dentro del contexto del derecho de menores, para ello se tiene el siguiente corte en cuanto a su alcance y será por su disposiciones de carácter “evolutivo- adaptativo” realizándose para ello una “variación, selección y estabilización” ⁷⁴ de la incertidumbre y riesgos en los que se encuentran los menores de edad, con los cuales se pretende atenuar este entorno para con ellos.

Una de las propuestas indicadas en este sentido teórico para ello es hacer en este momento referencia a nuestra hipótesis de investigación la cual se traza desde la inserción normativa para ello, con base en lo anterior se encuentran la siguiente diferenciación desde el Código Jurídico- Político⁷⁵ así como su disposición de carácter específico para ello en la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 125 fracción IX; y es esta última de las normativas anotadas la que dispone una “variación” en cuanto al abordaje de esta diferenciación del trata de parte del Estado mexicano, en cuanto a su focalización como grupo “vulnerable”, para ello se tiene una obligación de buscar una interdisciplinariedad de factores según se expresa en la siguiente imagen;

⁷⁴ Luhmann, N. (2005) El Derecho de la Sociedad. Editorial Herder 2da Edición S.de R. L. de C.V. en Colaboración con la Universidad Iberoamérica, A. C. pág. 307

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1 párrafo 4.

Imagen comparativa 1.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores



Fuente; elaboración propia con base en Luhmann (2005).

Una coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno en cuanto a la formulación, ejecución e instrumentación de políticas, programas, estrategias y acciones para proteger los derechos de los menores, con la participación de los sectores público, social y privado, así como de las NNA (LDNNA 125 fracción IX). Este es el escenario desde el proceso evolutivo de diferenciación y adaptativo del Estado mexicano en relación con los menores de edad, la fijación de esta estructura de carácter “burocrático” del sistema se encuentra en su etapa embrionaria (2016). Lo más inmediato a realiza en cuanto a la descripción de variables propuestas, es la fijación actual de sus alcances y metas propuestas en cuanto a la búsqueda “idealizada” de protección y cuidado de parte de los menores de edad, esta proceso se encuentra a su vez sedimentado en el carácter “evolutivo” dentro de un sistema lógico legal de conceptos, los cuales no son los suficientemente abarcadores para

lograr su aprensión del fenómeno o conexión de la plenitud de la propuesta constitucional de otorgarles su cuidado legal.

Para lo anterior, en sentido metodológico se recurre al concepto de “tipo” a efecto de describir esta forma de pensamiento dada por el legislador, en su disposición normativa legal (LDNNA 125 fracción IX), para describir su alcance en la realidad, es decir, en una interpretación amplía su “ideal”⁷⁶, quien fue el primero en introducirlo a las ciencias sociales, el cual fue utilizado por otros teóricos como es el caso de Jellinek, en su “Teoría General del Estado” o de manera más concreta y precisa en nuestro ámbito académico, de parte de Karl Larenz, su vigencia desde su contexto transdisciplinario se corrobora en la ciencia histórica, la ciencia comparada del derecho, la aplicación de los “tipos jurídicos generales”(área penal, o de carácter impositivo).

Con base en ello nos permitirá describir este naciente SNPINNA, a efecto de comprender sus acciones de carácter social e “ideal” para los menores institucionalizados, mediante su comparación con “acciones no reales” o aplicables en el supuesto de las NNA. Sin embargo, es necesario realizar las siguientes acotaciones en relación a este subapartado y objetivos trazados en el diseño de campos de análisis (Variación, Selección y Estabilización), como parte del proceso “evolutivo- adaptativo” de este transcurso de incursión legislativa desde diferentes ángulos. Primera; la serie de acciones realizadas “idealizadas” del SNPINNA, se le denomina en común a su formulación legal (LGDNNA) y demás disposiciones normativas; Segundo, Desde un conjunto de acciones denominadas de tal o cual forma sea factible establecer sus particularidades entre ellas, o el alcance para nuestros sujetos de investigación, en donde tales o cuales acciones pueden ser interpretadas como si su conexión de sentido, pueda ser en realidad para “institucionalizados” o “no institucionalizados” de acuerdo a su *status del menor*.

⁷⁶ Weber, Op. Cit.

Para ambos casos resulta posible a su vez considerar ambas situaciones con el objetivo de la construcción y formación de este “tipo ideal” de cuidado y vigencia de derechos de los menores de edad, a través de su institucionalización y factibilidad del SNPINNA, encontrándose además en este proceso una formación de carácter estrictamente clasificatoria o de sentido “terminológico” mientras que cuando los mismos se aplican, su función es de carácter heurístico según la propuesta de Max Weber.

Se trata por lo tanto de lograr su clasificación o precisión de sentido terminológico, para hacerle vigente en su contexto, es decir su formación de *tipo ideal* con un contenido específico, es decir;

“The particular Kinds of norms and plans wich human individuals decide to follow in particular Kind of social situation and the type of acts and thoughts which follow from these decisions”⁷⁷”

Con base en lo anterior, esta clase particular de analizar, describir y proyectar las diferentes tipos de normas (SNPINNA), y planes por los cuales los individuos deben seguir, ante una situación social; derivados en una serie de actos y decisiones obtenidos de una realidad manifestada por el constituyente permanente, es decir, se trata de una “evolución- adaptación” del fenómeno de protección de los menores de edad, desde una diferenciación y variación de la formulación y ejecución de políticas (públicas y sociales) programas, acciones y estrategias de una manera colaborativa y coordinada de los tres órdenes de gobierno (selección) pero trazado en una corresponsabilidad sectorial publica, social o privada, con una inclusión de los menores para obrar en una vigencia y ejercicio de sus derechos (estabilización); lo anterior como punto de arranque para su construcción como un “tipo ideal”

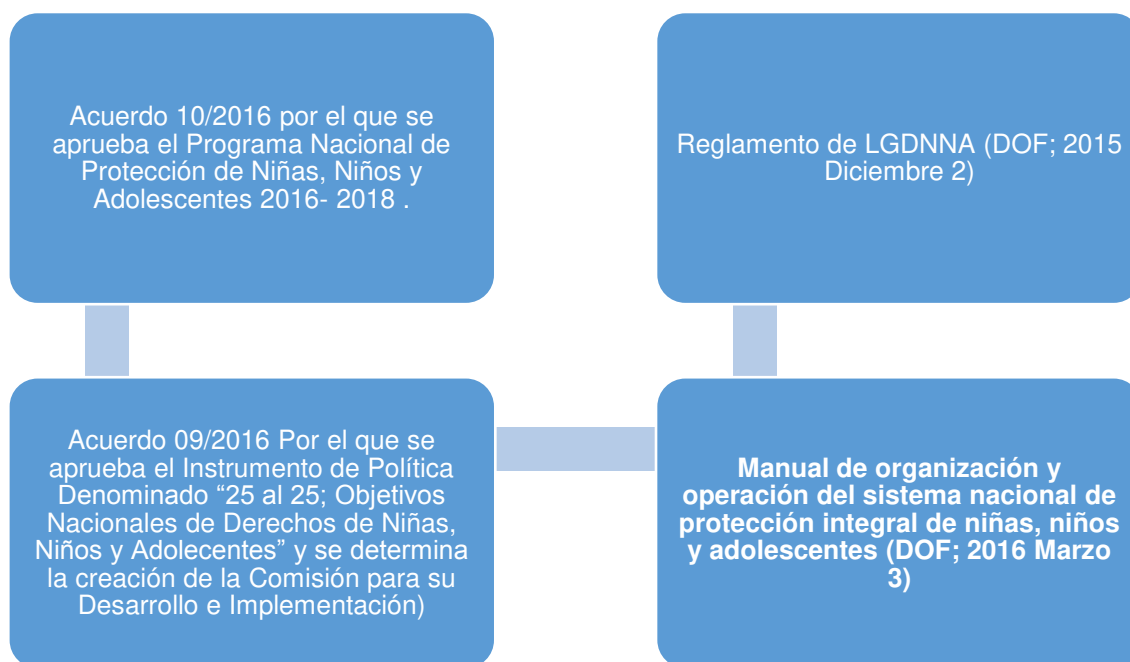
⁷⁷Disponible en:

https://www.unicef.org/protection/files/4_09_30_Whole_What_are_Social_Norms.pdf

Fecha de consulta: 2017 Agosto 15.

De esta manera al haberse fijado los puntos de carácter teórico- metodológico, es posible dilucidar el funcionamiento de esta serie de situaciones de carácter imprevisible para su cumplimiento, para ello se esquematizan los siguientes instrumentos jurídicos de análisis:

Tabla comparativa 1.- Disposiciones Administrativas- Legales de Protección de



Fuente; elaboración propia de la autora.

En su conjunto estos instrumentos jurídicos, determinan la vigencia y alcance para la protección de los menores, y con el sentido de visualizar su construcción como “tipo ideal” se busca con este sistema estructurar el respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de una regulación de las atribuciones desde el marco federal, institucionalizándose su protección mediante la “Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual se encuentra adscrita a una institución de carácter asistencia, Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, institución con la infraestructura e institucionalización necesaria, pero sin la sustentación para realizar de manera coercitiva la observancia y vigilancia plena de la legalidad en el entorno de los

menores, por no ser esta su función y determinación de la institución legal de protección de los derechos de la infancia, es decir se requiere de su judicialización para forjar un imaginario social irrestricto, y una formulación de carácter quimérica de “ejecución” de respeto, promoción, protección y garantía “legal” y no de carácter asistencial, al ser este una de las finalidades de orden primordial para este supuesto cuya determinación y operación en realidad descansa no en el SNPINNA (en el que interviene la Secretaría de Gobernación para la coordinación operativa de este) sino en el Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal que tiene entre sus objetivos la promoción de la Asistencia Social, la prestación de servicios en este campo (Visita de supervisión de Centros de Asistencia Social), promoviendo en todo momento la interrelación sistemática de acciones en el “estricto campo de la asistencia social” llevada a cabo por las instituciones públicas o privadas, según se establece en la Ley General de Salud artículo 172.

De esta construcción de “tipo ideal” señala la falta de vigencia jurisdiccional de protección de parte de la interconexión con los “tres poderes”; donde el poder judicial “se muestra como un convidado de piedra” para este respeto jurisdiccional de los derechos de los menores. La ordenanza normativa para respetar, promover, proteger y en todo momento “garantizar” estos derechos se encuentra monopolizado en una institución de carácter asistencialista, lo cual debilita el proceso “evolutivo-adaptativo” de parte del Estado mexicano.

Su corroboración a lo anterior se encuentra en la construcción de la siguiente tabla de carácter descriptivo de esta determinación;

Imagen comparativa 2.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores

Ley General de Salud	Ley de Asistencia Social	Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes	Estatuto orgánico del Sistema Nacional DIF (DOF; 2016 mayo 11)
ARTÍCULO 172. El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.	Artículo 27.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, a que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de Salud.	Artículo 130. La coordinación operativa del Sistema Nacional de Protección Integral recaerá en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva.	Artículo 17. Corresponde al titular de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes las siguientes facultades: [..] III. Supervisar las acciones de conciliación y mediación en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes hayan sido restringidos o vulnerados, conforme a las disposiciones aplicables;

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con información de la legislación anotada

Conforme al análisis propuesto en términos de la evolución- adaptación, este se incumple, respecto a su categorización dada por el constituyente, al formular una vigencia de una instancia de protección, respeto, cuidado y garantía de los derechos de los menores desde una “Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, centralizada desde el ámbito de la asistencia social, incrustada en un Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, cuando en la disposición legal marco (LGDNNNA), se busca su centralidad y concordancia de las funciones de los tres órdenes de Gobierno, este es su forma idealizada de otorgar la vigencia legal del derecho de menores.

Ante esta situación se visualiza a su vez la condicionante para las autoridades locales al momento de elaborar, diseñar e instrumentar sus políticas públicas tomando en consideración las disposiciones de la “asistencia social” (LGDNNA; Artículo 118 Fracción I, II; 141), sin dejar de reconocer su alcance en cuanto a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá de contener las políticas

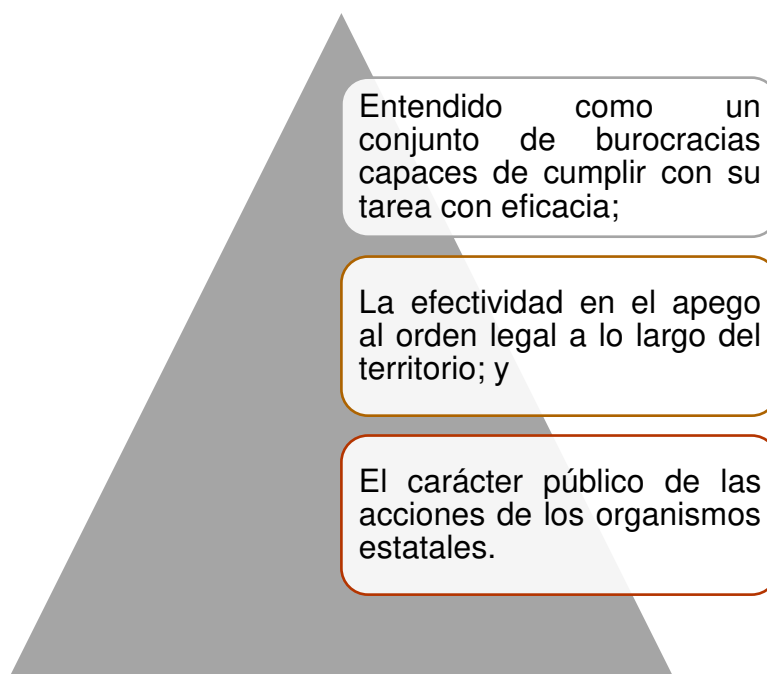
(no se distingue si son de orden público o social); objetivos, estrategias de actuación, así como las distintas líneas de acción de carácter prioritario en materia de ejercicio, respeto, protección integral de los menores serán integradas en este Programa Nacional según lo dispuesto en la ley para menores en su artículo 142.

Con base en lo anterior, la vigencia de carácter “idealizada” del constituyente permanente, señala como temporalidad para este SNPINNA, contara con el Programa de carácter nacional, aprobado a los 180 días naturales siguientes a su instalación del Sistema Nacional según el Acuerdo 10/2016 por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018, dispuesto en su décima tercera.

CAPÍTULO 2

EL MENOR DE EDAD EN EL ESTADO SOCIAL; SU PROTECCIÓN LEGAL

Las transformaciones de la sociedad, representadas en la legislación como respuesta idealizada a la problemática social, exige la profesionalización de las personas pertenecientes a sus instituciones como parte de este *nuevo paradigma* constitucional de percepción de los menores. Esta serie de adaptaciones institucionales – legislativas permean hacia nuevos horizontes de atención, protección y cuidado trazados en saberes y prácticas acordes a un modelo fundamentado entre Estado Social y Estado Garantista para dar cobertura a este grupo etario (uno de cada tres mexicanos se encuentra en esta condición), sobre todo a partir de su reciente inclusión como régimen considerado en transición democrática a partir de principios del milenio. Para nadie es una alegoría el determinar la situación actual del Estado mexicano como un órgano artificial en crisis, apreciada principalmente desde tres aspectos y los cuales tienen una relevancia inminente con nuestro apartado, esta crisis se representa en los siguientes formatos;



Fuente; Elaboración con información de Flores (2013).

Una de la señalización de esta crisis de Estado (Social- Garantista), de trascendencia es la descrita en el segundo y tercer punto del anterior gráfico, el cual nos permitirá describir y evaluar una de las falencias principales para otorgar la debida protección de los menores de edad, con independencia de su situación legal. Esta caracterización se muestra no solamente en su elevado grado de heterogeneidad con relación a su presencia territorial (incentivando la presencia de violencia entre la sociedad) como parte de un control efectivo en sus obligaciones de otorgar protección a todos sus integrantes.

La segunda de las señalizaciones de crisis se muestra en la marginalidad de sus acciones de carácter público a través de los organismos estatales, situación corroborada en sentido cualitativo- cuantitativo respecto a la debida protección de este núcleo de población, porque por una parte el primer censo oficial en referencia a la cantidad de NNA, que se encuentran institucionalizados en el sector público y privado data de apenas un lustro y con dispersión de información, según datos del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF; 2011), coincidente en su contemporaneidad con la promulgación de la Ley para la Protección de los

Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF, 200 mayo 29), en donde se describe la situación siguiente; “18, 533 menores de edad viviendo en 633 centros asistenciales en 30 entidades federativas (SNDIF; 2011), y esa disparidad de cifras cuantitativas se muestra en la señalización de Mendoza Alexandry de Fuentes (2004) quien lo tasaba este dato en 34, 650 menores en esta condición.

Con base en lo anterior, se dimensiona el problema social y la actualización de la “crisis del Estado” Flores (2013); por no contar con información fidedigna y contundente para otorgarle el bienestar y protección de parte del Estado mexicano en cuanto a sus derechos legales plasmados de manera reciente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas de manera previa en el boletín oficial (DOF, 2011 octubre 12), describiendo la obligación Estatal en cuanto a la toma de decisiones, velar y cumplir con el “interés superior del menor”, para garantizar de manera plena sus derechos, esta reforma constitucional contiene la siguiente disposición;

Artículo 4.

[..]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-O

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de

niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

La realidad descrita a partir de los datos anteriores obliga a valorar el papel del Estado en cuanto a la garantía del “interés superior del menor” cuando este se encuentra invisibilizado en relación a la protección de parte del Estado, el cual como se analizara en líneas posteriores también ha tenido una adaptación hacia esta nueva realidad plasmada.

La formulación básica para otorgar el reconocimiento a la veintena de derechos plasmados en la legislación LGDNNA; 2014); tanto para los visibles en familia de corte tradicional, así como los invisibilizado en protección de parte del Estado, requiere una actualización de la información, no ser mostrada de manera dispersa y fragmentada como existe en la actualidad, porque cualquier esfuerzo de orden institucional requiere de información fidedigna para el afrontamiento de las necesidades de esta población en México, con el objetivo de lograr de manera asertiva un diseño de planes, programas y políticas sociales de corte transversal y no una dispersión de datos no actualizados como sucede en la actualidad.

Tal es la situación mapeada de una forma generalizada en este apartado en donde se describe la relación con los menores institucionalizados y el Estado Social mexicano, (aun cuando se describirán de una manera más abarcadora en los siguientes subapartados) del cual se muestra su resiliencia legal (se trata de un concepto de orden operacional desde la propuesta de Reynolds,⁷⁸ para describir la capacidad de parte de las instituciones para tratar de construir nuevas formas institucionalizadas de protección de los menores condicionados desde la vigencia Constitucional y de normativa general); en donde se comparte la heterogeneidad de datos cuantitativos- cualitativos de las instituciones de cuidado, en relación a su población, como también la falta de una línea de acción política contundente para

⁷⁸ Reynolds, P. (1971/1983) A Primer in theory construction. Indianapolis, Indiana; The Bobbs Merrill

su vigencia como obligación en el cumplimiento del “interés superior del menor”, mostrándose de suyo como débil y de bajo control en el ámbito público ante los diferentes actores de la sociedad. Reproduciendo de esta manera una característica fundamental actual notable por el hiato entre la institucionalidad encargada de su protección (privada o pública) formalmente establecida y las practicas realmente adoptadas de parte del Estado mexicano.⁷⁹

En relación a la incursión del derecho de los menores a la accesibilidad a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC’S); esta proyectan una construcción de la *ciudadanía de menores* al fundamentar una correlación entre los derechos humanos y los derechos fundamentales al encontrarse fuera de todo debate su incorporación en los procesos de generación de información (LGDNNA; Artículo 13; fracción XIV y XX), este grupo requiere una redirección en este proceso de generación de información como parte de la corresponsabilidad y proyección de su autonomía, situación a ser considerada a través de las distintas instituciones para tomar en consideración la serie de propuestas partiendo de sus necesidades, al no existir de manera expresa su inserción de manera expresa en la legislación (Estado de Jalisco). La inserción de este conjunto de derechos por sí mismo no garantizara el pleno ejercicio de los derechos humanos y fundamentales de los menores como se desarrollara al interior de este apartado, por lo que deberá de estar acompañado de una serie de factores de orden *paradigmático* para la construcción y aplicación de imaginarios sociales, interpretados estos como una serie de constructores de carácter “simbólico” mentalmente creados, ordenados y compartidos por un determinado grupo humano, a través del lenguaje, símbolos o signos que se transforman en el tiempo.⁸⁰

⁷⁹ Flores Pérez, A. (2013) El estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Publicaciones de la Casa Chata).

⁸⁰ Villa Guzmán, C. y Emmerich N. (2013) La política de la comunicación porqué las sociedades son mediáticamente definidas y sus consecuencias. México. Editorial Universidad de Guadalajara, Pág. 57.

La inserción en la protección de la accesibilidad de las TIC's, requiere a su vez como parte de los Derechos Humanos y Fundamentales una redimensión del concepto de ciudadanía para ello se propone como una de las características a observar desde el Sistema Nacional de *ciudadanía de menores* proyectada como parte de la ciudadanía digital propuesta por el Sistema Nacional de Protección Integral de los derechos de las NNA, así como la instrumentalización de políticas, procedimientos, servicios y acciones para lograr su cobertura (LGDNNA; Artículo 125); acompañándose del *interés superior del menor* como parte del cumplimiento de su derecho a la información, conlleva una serie de adaptaciones para mostrar datos cualitativos- cuantitativos de una población invisibilizada actualmente aún a través de su canales de información oficial como es el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de 2015 ; al momento de dar cuenta de la inexistencia de una comunidad de análisis en relación con los Censos de Alojamientos de Asistencia Social de la misma anualidad ; a pesar de encontrarse constituidos desde el ámbito internacional según los PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES PARA LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y HABITACIÓN de 2010, emitidos por la Organización de las Naciones Unidas en 2010, al describir el hogar⁸¹ basado en las disposiciones adoptadas por las personas de una manera individual o colectiva para satisfacer sus necesidades de alimentos o de otros artículos esenciales para vivir.

Con base en su propia descripción este puede ser de las siguientes manera la clasificación del hogar, en la que no se incluye a los menores institucionalizados de manera directa en los censos de población establecidos por la institución oficial;

a) Unipersonal, cuando una persona provea a sus propias necesidades alimenticias y otras necesidades vitales sin unirse a ninguna otra persona para formar un hogar Multipersonal, o

⁸¹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática; PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES PARA LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y HABITACIÓN ONU 2010 en su punto 1.448.

b) Multipersonal, al existir dos o más personas para adoptar disposiciones en común para proveerse de alimentos o de otros artículos esenciales para vivir. Sus integrantes de este grupo pueden mancomunar recursos y pueden tener un presupuesto común; puede tratarse de grupo emparentado o no o ser una combinación de ambas clases⁸²

Con base en ello existe una realidad actual, la inexistencia de datos precisos de cuantos son y en donde están, de la vigilancia y actualización de sus derechos humanos y fundamentales será una de los afrontamientos mayores de la propuesta del Sistema Nacional de Protección Integral, siendo este el elemento indispensable el lograr su diferenciación en la inclusión dentro de los censos, a efecto de cumplimentar sus objetivos dentro de la legislación de menores en cita; así como también los ordenamientos administrativos como 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, emitida por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Según la propuesta de carácter teórica determinada por Luhmann;⁸³ a efecto de dimensionar primeramente su problemática, de una manera plena y directa a efecto de no caer una simulación de protección y cuidado de parte del Estado mexicano.

2.1 ESTADO SOCIAL; SU PROYECCIÓN TEORICA.

La existencia de una Estado fuerte o consolidado, hace referencia no solamente a su fortaleza de proceso institucional democrático, sino también a su estructura jurídica para formular una atención a los diferentes grupos de la sociedad, haciendo referencia a la idea de *poder central* en donde se obtienen diversos grados de

⁸² PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES PARA LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y HABITACIÓN ONU 2010 en su punto 1.448.

⁸³ Luhmann, N. Derechos Fundamentales. Ed. Heder. 2010.

legitimidad , destacándose su función de ser el titular de la monopolización de la “*violencia legítima*” como autoridad suprema, situación que le permite decidir e imponer ejes fundamentales de la vida comunitaria para ser desarrollados en un territorio determinado, trazado en un autonomía de todo poder exterior.⁸⁴

Desde este contexto de orden socio- político del Estado, permite reflexionar y seleccionar su actuar dentro del ámbito colectivo en relación con los menores de edad, cuando estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad de acuerdo a la Ley de Asistencia Social en su artículo 4 emitido en el su boletín oficial del Estado mexicano en 2004 Septiembre 2;

Tabla comparativa 2.- Cambio de paradigma de protección del menor

Ley de Asistencia Social (Grupo 1 de protección)	Ley de Asistencia Social (Grupo 2 de protección)
<p>Artículo 4. <i>I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:</i> a) Desnutrición; b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas; c) Maltrato o abuso; d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación; f) Vivir en la calle; g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; i) Infractores y víctimas del delito; j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza; k) Ser migrantes y repatriados; Inciso reformado DOF 19-12-2014 l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, y Inciso reformado DOF 19-12-2014 m) Ser huérfanos. Inciso adicionado DOF 19-12-2014 (Grupo 3 de protección) III. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;</p>	<p>Artículo 4. II. Las mujeres: a) En estado de gestación o lactancia, las madres adolescentes y madres solas que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad; Inciso reformado DOF 19-12-2014 b) En situación de maltrato o abandono, y c) En situación de explotación, incluyendo la sexual. (Grupo 4 de protección) IV. Migrantes</p>

⁸⁴ David, Held (1997) La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Paidós, Barcelona, 1ª Edición en español Página 53- 57

(Grupo 5 de protección)

V. Personas adultas mayores:

- a) En desamparo, marginación o sujetos a maltrato;
- b) Con discapacidad, o
- c) Que ejerzan la patria potestad;

(Grupo 7 de protección)

VII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;

(Grupo 10 de protección)

XI. Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales, y

(Grupo 6 de protección)

VI. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;

(Grupo 8 de protección)

VIII. Víctimas de la comisión de delitos;

(Grupo 11 de protección)

XII. Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.

La asistencia social en el Estado mexicano, transita desde lo individual, familiar, o del ámbito colectivo, ante situaciones de orden físico o mental, de carácter jurídico o social, y aun por consideración natural, según la descripción del grupo decimo de la legislación es decir Ley de Asistencia Social en su artículo 4 fracción XI , ante el requerimiento de “protección” para lograr de ello una plena “integración” hacia el bienestar. La diferenciación dada para los menores de edad se traza desde esta legislación, al considerar los siguientes grupos etarios;

a) Persona entre 0 a 12 años son niños; (se tiene una distinción en la primera infancia que es de 0 a los 6 años de edad

b) Personas de 12 años cumplidos hasta 18 años, Adolescentes;⁸⁵

(LGDNNA; Artículo 5), con ello se busca la legitimidad de las funciones del Estado, ante las situaciones de los menores de edad, al ser en un primer orden el grupo a proteger.

Esta vinculación entre el Estado social, cuenta con una conciliación entre un sistema de orden económico desarrollado desde mediados del siglo XVIII, y la naciente democracia, buscando en todo momento una adaptación y dirección hacia un Estado de corte Social, en el caso de nuestro objeto de estudio (Hogar Cabañas) dentro de sus orígenes fue de manera primaria, el de buscar en todo momento la

⁸⁵ Cfr. Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes artículo 5. Disponible en: www.diputados.gob.mx. Fecha de consulta: 2017 Agosto 15.

continuidad en la “mendicidad” y para ello se lograba el “albergar” o de manera más precisa el de “retirar” de las calles a un gran número de miserables; porque “*afeaban*” considerándose como un “riesgo” para toda la gente de razón. Siendo este el origen institucional de la Asistencia Social, y el objetivo principal del Estado social.⁸⁶ De manera correlacionada a ello, surge en el mundo el “Sistema Capitalista”; pero también una construcción e “interiorización” desde el plano de imaginario social,⁸⁷ del concepto estructurado del miedo⁸⁸, Pero contrarrestado con la institucionalización de su protección a través de su control.⁸⁹ Ante la conjugación de ambos elementos, se busca coordinar de parte del Estado mexicano, la disminución de estos riesgos

Esta búsqueda de disminución de la incertidumbre, (vulnerabilidades y riesgos) formulados desde la clasificación de los grupos anteriores, son los beneficiarios directos de ello los menores de edad, como parte del acoplamiento de los riesgos, presentados en esta transformación de parte del Estado social.

Otra de las razones para lograr su interpretación en cuanto a los riesgos mostrados con la irrupción del sistema capitalista (Siglo XVIII), para la población en general, se pueden describir de la manera siguiente desde el ámbito laboral, en cuanto a su trascendencia hacia el desencadenamiento de otros factores sociales que ello conlleva y que por ello trata de cubrir de parte de la legislación especializada para ello (LAS; artículo 4 Fracción I inciso J);

⁸⁶ Peregrina, A. (1994) El Dif Jalisco: aproximación a su historia. Ed. Gobierno del Estado de Jalisco. Instituto Nacional de Antropología e Historia. El Colegio de México, A. C. Concejo Municipal Guadalajara. El colegio de Michoacán, A. C. Universidad de Guadalajara Ensayos Jaliscienses. P. 10.

⁸⁷ Villa Guzmán, C. y Norberto Emmerich (2013) La política de la comunicación porqué las sociedades son mediáticamente definidas y sus consecuencias. Ed. Universidad de Guadalajara, México.

⁸⁸ Monedero, C. (2012) Los disfraces del Leviatán. Editorial Arlequín.

⁸⁹ Foucault, M. (1989) “Los anormales” edición establecida bajo la dirección de François Edward y Alessandro Fontana. Traducción de Horacio Pons. Editorial Fondo de Cultura Económica.

- 1) Abriendo la llave a la inmigración, abaratando así costes;
- 2) Sustituyendo mano de obra por tecnología;
- 3) Des localizando industrias hacia zonas con menores costes laborales;
- 4) Cambiando la legislación laboral para facilitar las formas precarias de contratación o facilitando el despido
- 5) Garantizando una represión funcional para la nueva forma de acumulación neoliberal (Augusto Pinochet, Margaret Thatcher, Ronald Reagan, mas toda una caterva de aprendices que en ocasiones superaron con dureza)⁹⁰

La caracterización de protección del Estado social, se constituye en esencia a partir de la emisión de una serie de legislaciones de carácter laboral, de seguridad social, de un respeto irrestricto a los derechos del hombre y ciudadano (en siguientes apartados se realizara una analogía en relación a la inserción de la serie de derechos para con los menores, el cual se puede catalogar como una forma para catapultar el concepto propuesto de *ciudadanía de menores*) con toda la resonancia para la construcción de estados nacionales y de sus integrantes (1789; Agosto 26); transitando actualmente hacia lo protección de sus integrantes ante situaciones que parecieran disímbolas unas de otras, pero que contiene la misma proporción de “riesgo” y “vulnerabilidad, como es la protección ante determinados actos de violencia (LAS; artículo 4 Fracción I inciso I; Fracción II inciso H, Fracción 8), situaciones que replantean el ámbito de protección de parte del Estado Social.

Con base en lo anterior, el análisis en desde un sentido teórico del Estado social, de parte del Estado mexicano, se puede evaluar a partir del papel desempeñando como naciente Estado- Nación, hasta poder ser ubicado en un Estado Social, sedimentado en una serie de factores para tratar de regular una serie de desigualdades derivadas de entornos socio- económicos que le producen incertidumbre, llevando a los integrantes de la sociedad, principalmente a los menores de edad a ser considerados en su revalorización de inclusión/exclusión en el mercado y la propia sociedad, trazado desde una “solidaridad mecánica” para

⁹⁰ Monedero, C. (2012) Los disfraces del Leviatán. Editorial Arlequín.

lograr una disminución de riesgos e incertidumbres a enfrentar de parte de este grupo y de la sociedad en general.

Uno de los dogmas fundamentales para la protección de parte del Estado Social con relación a los menores será el de ofrecer las oportunidades necesarias de vivir la vida de forma actualizada con la “dignidad” como sujeto de derecho según el cambio de paradigma dado a través del Código Jurídico- Político con la inserción del “interés superior del menor” así como de su protección a través de su Ley Marco e instrumento administrativo de trascendencia nacional redimensionando concepto de *ciudadanía de menores* actualización y proyección para lograr de ellos una adaptación de *autonomía plena e independencia* en una continuidad de tomar las cosas al servicio del hombre, como parte del diseño para lograr el bienestar del menor, según la Convención de los Derechos del Niño. Una de las acciones de mayor trascendencia del Estado social, es mostrar el interés de lograr un respeto de orden irrestricto para con los menores desde los derechos humanos y fundamentales, tomados de una descripción de respeto a su “dignidad” como seres humanos.

Esta proyección de parte del Estado Social para este grupo de la población, estatuyen su avance de vinculación para sus integrantes, pero también no es visible de su parte a través de las reformas constitucionales, así como la estructura normativa y administrativa según lo dispuesto en la Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Asistencia Social, así como en lo dispuesto en el plan 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, emitida por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes con base en el Sistema Integral de Protección de Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en: 2016, no se incentiva de una manera proyectiva la “autonomía”, y “dignidad” en la protección de los menores, permitiéndose de su parte como reacción natural su no inclusión dentro de los planes y programas de gobierno, al encontrarse

en un futuro cercano no representados, retiraran en todo momento su personalidad de circulación en la sociedad (institucionalización de norma, e inclusión social); corroborándose de esta manera nuestra hipótesis de investigación en referencia al incumplimiento de los alcances de la reformas constitucionales en relación a los menores para otorgarles efectividad desde el ámbito institucional desde los planes y programas al no encontrarse inmersos para atender sus necesidades para constituirse en una autorrealización en sociedad.

La interpretación de carácter doctrinal determinantes para potenciar el sentido de emancipación de para este grupo social de análisis se incumple su emancipación, al no contar con su distinción dentro de los siguientes elementos incumplidos de parte del Estado social;

- 1) La independencia económica;
- 2) La autoadministración de los recursos disponibles;
- 3) La autonomía personal;
- 4) La constitución de un hogar propio.

En referencia a los anteriores supuestos, proyectados para el caso del Estado social en el caso de los *niños institucionalizados* al encontrarse anclados en una vigencia de orden *asistencial* condiciona su poco impulso para su autorrealización, proyección de la autonomía (como disposición legal), y aún más su respeto como grupo con “dignidad”; de esta manera es como se aleja el Estado de su obligación de cumplimiento del “interés superior” coartando desde esta etapa un certificación legitimada para la etapa adulta. El efecto a su vez es de carácter perverso, limitándose además su actividad de orden comunicativa,⁹¹ principalmente cuando se trata de optar por una igualdad de circunstancias de todos sus integrantes, principalmente para este grupo poblacional con base en las disposiciones del Plan

⁹¹ Nava Preciado, J. y Méndez Huerta M. (2014) Dilemas sobre ética práctica y retorica en adolescentes. Universidad de Guadalajara

Nacional de Desarrollo actual (PND, 2013- 2018), empujándolos a tratar de restablecer su “dignidad” en círculos más pequeños y de acuerdo a las prestaciones especiales.⁹²

De lo anterior se colige la proyección hacia escenarios diferenciados de una familia (círculos pequeños), estos en la mayoría de las ocasiones se constituyen como grupos delincuenciales, pandillas u otros grupos violentos capaces de optar por una “restitución de dignidad” negada por el Estado, siendo este el carácter utópico de supuesto respeto dentro del grupo, pero conquistado siempre a través de la violencia e ilegalidad de sus conductos.

Este escenario de exclusión es generado de manera estructural por el mismo Estado, reproducido por la sociedad y asimilado por los jóvenes, quienes con su participación inactiva en el diseño y formulación de programas, no solamente de menores de edad sino también de la población en general, reproducen este círculo tortuoso de (auto) exclusión social en el Estado social.

La nula continuidad en la adquisición de condicionantes para lograr adentrarse y transitar por la “frontera de ser joven” en la actualidad se encuentra diluido sobre todo a partir de las décadas de los ochentas y noventas a pesar de haberse incluido en el texto constitucional su representatividad y protección. Una de las razones de carácter principal de transitar en este “circulo tortuoso” para los menores de edad y los jóvenes en general, a decir de González es por lo siguiente agrupación de condicionantes para ello, los cuales potencializan esta situación acompañada de parte de la inacción del Estado social:

- a) La incorporación de la mujer en el mercado de trabajo;
- b) El aumento de los niveles de escolaridad.

⁹² Luhmann, N. Op. Cit. pág. 159

- c) La relación (inversamente proporcional) de los niveles de escolaridad con las opciones de empleo;
- d) Diversificación de mercados de trabajo;
- e) Nuevos intereses de vinculación con distintas causas ciudadanas,
- f) Desencanto político, *et al*⁹³

Esta serie de factores logran contribuir de cierta manera en el proceso de carácter socio- jurídico para no mantener insertos a los menores de edad en los planes y programas sociales, con base en ello se tiene un alejamiento de la manera corresponsable con el Estado Social, siendo necesario el reformular nuevas directrices para contribuir en su reestructuración, y no meramente como una inserción en el texto constitucional que poco determina en su vinculación de la realidad, principalmente cuando se trata de menores en situación de institucionalización, requiriéndose para ello la utilización del concepto de “dignidad” y “autonomía” como situaciones de orden elemental.

El efecto no deseado de la exclusión de parte del Estado social hacia los jóvenes, formulado en su retiro de la “personalidad” e “identidad social” como grupo, en un futuro cercano hará de este grupo una constante renuncia de su libertad de desarrollo y auto construcción de un Estado Social, desde el ámbito socio-económico, cultural y político, incapaz de optar por la armonía, pero a su vez teniendo una reproducción de violencia por su exclusión de la agenda política, al no establecerse de manera contundente en programas sociales y políticas públicas para lograr el incentivo de una *sociedad de menores* con el carácter de responsabilidad, autorrealizable y autónoma.

De acuerdo al análisis anterior, se puede describir esta situación como un recorte a su libertad desde la dignidad como ser humanos, estableciéndose de esta manera

⁹³ González Centró, M. (2014) Los derechos fundamentales del Niño en el Contexto de la Familia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México

una disminución de su capacidad para gestionar su autonomía desde esta etapa de la vida, encontrándose limitada en la autorrealización como jóvenes, y dispersa en la corresponsabilidad en la etapa de adultos.

De esta manera el reto fundamental del Estado Social será la construcción de nuevos formatos de protección ante esta serie de “riesgos” y “vulnerabilidad” no formuladas en el Plan de acción política (PND, 2013- 2018), en una sociedad atravesada por la exigencia y vigencia de la protección de los derechos humanos y fundamentales de todos sus integrantes, pero focalizados para con los menores.

En lo específico se trata de una correlación oportunidades de parte del Estado Social para otorgarles a los menores de edad, una serie de prestaciones de carácter social, ante el constante abandono en el que se encuentra, lograr su protección ante los elevados índices de violencia y delincuencia social, ante un escenario desalentador de adelgazamiento y viraje de menor responsabilidad de parte del Estado, donde la constante es fulminar las funciones de protección de carácter idealizadas de los distintos núcleos de población, así como un endeudamiento constante del futuro de los menores de parte del Estado, en cuanto al cumplimiento de la obligación como autoridad. Esta serie de señalamientos condiciona la estructura- organización de parte del Estado social, en donde se busca una mayor nivelación de esta serie de desigualdades para obtener de una manera eficiente y eficaz una mayor inclusión de parte del Estado hacia los menores de edad.

El ofrecimiento dado actualmente en relación con los menores de parte del Estado Social, se encuentra diferenciado por su *status* de institucionalizado o no institucionalizado, debiendo de ofrecerse con la misma oportunidad de vivir y desarrollarse de una manera integral, acorde con la “dignidad” “autonomía” y “autorrealización” como sujetos de derechos establecidos en la Ley de menores a nivel general en el Estado mexicano en su artículo primero, tomándose la responsabilidad como autoridad para ser de servicio para el hombre y a su vez ser el

factor potencializado del su “interés superior” el cual se encuentra presente en toda la estructura y diseño del bienestar del menor, según las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, sumándose para ello las reformas constitucionales del Estado mexicano, para lograr con ello un contenido irrestricto hacia los derechos humanos y fundamentales trazadas en el dogma de respeto de la “dignidad” de cualquier “persona”. Ante esta afectación de su “dignidad” como menores de edad, según se señala en líneas anteriores, tendrá entre otras consecuencias según se anotaba la “renuncia a la libertad de desarrollo” mostrándose dialéctica a la propuesta actual de parte del Estado de organizar y proyectar un “Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” cuando no se tiene un desarrollo de carácter “diferenciado”⁹⁴ en cuanto a la consideración y *status* de los menores, sin una inclusión clara y definible en términos cuantitativos- cualitativos según la institución oficial de datos descrita en líneas anteriores como es el Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática del año de 2015. Según su agenda socio-política, como parte de sus necesidades y atenciones requeridas como grupo vulnerable como lo establece la Ley de asistencia social en su artículo 4, fomentándose de esta manera una “violencia institucional”, e “invisibilidad” sedimentado en la “incertidumbre” de su “dignidad” como seres humanos. Es un recorte a su vez de la libertad en la medida de no reconocer su dignidad, es una forma de potencializar y a la vez ,limitar una violencia de carácter estructural de la sociedad e instituciones, inobservada por el Estado Social.

Otra de las tensiones a las que deberá hacer afrontamiento (formulado desde la corriente del *historicismo*, como parte de la propuesta metodológica) del Estado Social con relación a los menores, es su una constante en la que se encuentra al momento de proyectarse como un Estado democrático constitucional, mediado a su vez por un orden capitalista, su imagen del paternalismo social, se encuentra desdibujado como parte de sus transformaciones, porque cuando la economía

⁹⁴ Luhmann, N. (2010) Op. Cit.

realizo su reclamo al Estado, este se convirtió en un *paternalismo autoritario*. Situación que derivó en la siguiente construcción de conceptos según la propuesta de Monedero

La derecha cristiana, de matriz autocrítica- no en vano los seres humanos seríamos en sus discursos ángeles caídos y pecadores contumaces- no encontró muchas dificultades para construir posteriormente relatos fáciles de enemigos terribles que ponían en peligro el orden social. Comunistas, anti patrias, ateos, agentes extranjeros, librepensadores, etc. La cruzada anticomunista emprendida por Juan Pablo II ayudó mucho en esta dirección. La nueva mayoría social se construirá con el recurso a la interiorización del miedo”⁹⁵.

Con base en las anteriores anotaciones y realizando un salto de orden cuantitativo, se tiene el surgimiento de una nueva corriente o grupo social, calificado como un “grupo de expertos”; quienes se encargan de trastocar al menos de forma potencialmente, los fundamentos de todo el orden de los sistemas políticos occidentales, articulados sobre la idea de la “representación” y “legitimidad”. Sus alcances en relación con los menores, es por un lado, romper con el principio de orden igualitarista encerrado en la fórmula de “Estado Social” y democrático del Derecho; y por otro lado, deshacen la teoría de la representación, fundamentada en base al principio de la *Accountability* al ser los Estados Nacionales los únicos sujetos a la rendición política de sus cuentas. Es entonces la fundamentación de todo Estado Social actual en el ámbito de la realidad actual y en el proceso económico de la globalización tiene, como uno de sus pilares, la reconsideración de la representación y la participación que acomode lo público con los nuevos espacios, principalmente cuando se trata de los menores de edad en una situación especial. Son estas las nuevas disposiciones para el Estado Social, donde la protección de los menores de una manera “integral” cuando se encuentran en una “institución” se encuentran

⁹⁵ Monedero, Carlos (2012) Op. Cit Página 28

actualmente en una incertidumbre en cuanto a su proyección de los principio de “dignidad” y “autonomía. Una de las postulaciones de carácter doctrinal para establecer el origen y proyección de esta situación, es el acoplamiento de las siguientes tres condiciones en cuanto a Estado Social (*historicismo*)

“1. El individuo es incapaz de satisfacer por sí sólo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas;

2. Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual;

3. Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad.”⁹⁶

Otra de las tensiones del Estado Social con relación a los menores de edad, en este contexto de legitimidad como autoridad, a través de sus poderes públicos no depende solamente del entorpecimiento o límite del disfrute de este derecho de respeto a la “dignidad” sino también el de su promoción de una manera eficaz, cuando se encuentra trazado en la “asistencia social”, situación que pulveriza a la misma “dignidad de las personas”; obligándose a la construcción de un paradigma sustanciado en el cambio de mentalidades, pero también su autorrealización como personas incluidas en sus planes y programas de carácter social y público.

La responsabilidad del Estado Social, como ejecutor a su vez de los derechos sociales, será el de reconocer esta nueva forma de Estado, reconstruyendo el sentido de dar cobertura a los grupos sociales (actualmente su legislación marco, establece a diez grupos de asistencia social) tradicionalmente marginados.⁹⁷ Reconociendo no solamente a este grupo de niños institucionalizados, sino también

⁹⁶ Contreras Peláez Francisco citado por, CARBONELL, Miguel: Neoconstitucionalismo(s), 3a edición, Madrid, Trotta; 2006; id., Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos (Madrid, Trotta, 2007).

⁹⁷ Ibídem pág. 772

el de contar con la programación desde la constitución para hacerla sostenible en su ejecución, acompañándose para ello de un conjunto de preceptos para hacer posible la intervención del Estado en la sociedad y para lograr asignar a los poderes públicos y sociales las responsabilidades concretas derivadas de una idea generalizada a la cual deben tutelar la “procura asistencial”.⁹⁸ En una interpretación dada desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como órgano encargado de la interpretación de las normas jurídicas, se otorga una similitud de orden conceptual y operacional con relación a las garantías sociales como parte de los derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación de carácter socioeconómica específica, en cuya satisfacción depende las acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población para lograr su sentido democrático y desarrollo (SCJN; 2005; 42 ss.).

Con base en ello, la conformación del Estado sociedad, tiene una connotación que va más allá de la igualdad ante la ley, de la igualdad jurídica, buscando en todo momento la igualdad de carácter sustantiva. Una igualdad en el goce de derechos. Igualdad a su vez de carácter económica entre quienes son el vida real profundamente desiguales, de esta manera el reto real del Estado Social en relación con los menores será optar por su realización plena como persona, así como de su protección por encontrarse en una desventaja entre los otros (no institucionalizados) como es su exclusión social, el entorno de violencia o de subordinación.

El afrontamiento tensional en el ámbito jurídico con relación a los menores de parte del Derecho Social, será su integración desde el ámbito familiar, al ser esta una institución fundamental del Estado, desvinculada estrictamente del ámbito privado como acontece en la actualidad, desde la definición de orden operacional entregada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en referencia con la prevención del Derecho Social, este hace referencia hacia un conjunto de normas de carácter

⁹⁸ Ibíd

jurídico donde se precisan principios y procedimientos protectores en favor de personas, grupos y sectores sociales con carácter de “vulnerabilidad” y riesgo”, propiciando una convivencia de orden solidaria y armónica con otras clases sociales. Su teleología se inspira en la opción de nivelación de las desigualdades existentes entre grupos de personas, para lograr su protección de los “débiles frente a los fuertes”. Una de las estimaciones de funcionalidad del nuevo derecho social, es el reconocimiento que se tiene por la imposición del Estado para tratar de intervenir en la vida económica y dar la protección necesaria a las clases desfavorecidas.⁹⁹

Al retomar el concepto de “dignidad” en relación con el Estado Social, como parte de los afrontamientos, esta se construye con un carácter social, su respeto irrestricto de parte del Estado, es aplicable desde el siguiente criterio de parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de hacer la siguiente referencia.

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA. ES CONNATURAL A LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO A LAS MORALES. Del proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se advierte que la intención del Constituyente Permanente de sustituir en su primer párrafo la voz “individuo” por “personas”, es la de utilizar una expresión que no se refiera a un género en particular y abarcar “a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas.”. Ello evidencia que, por regla general, las personas morales -previstas en el artículo 25 del Código Civil Federal- son titulares de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, sin embargo, por su condición de entes abstractos y ficción jurídica, no pueden gozar de ciertos derechos privativos del ser humano, como ocurre con la dignidad humana, que es connatural a toda persona física. Esto, ya que dicho concepto tutela el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, los relativos a: la vida, la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 156/2012. *****, S.A. de C.V. 18 de octubre de 2012.vUnanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Amparo directo 224/2012. *****, S.A. de C.V. 8 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Ramírez González. Secretaria: Margarita Márquez Méndez.

Amparo directo 299/2012. *****, S.A de C.V. 28 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Manuel Saturnino Ordóñez.

Amparo directo 326/2012. *****, S.A de C.V. 28 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Ramírez González. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.

⁹⁹ CARBONELL, Miguel: Neoconstitucionalismo(s), 3a edición, Madrid, Trotta; 2006; id., Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos (Madrid, Trotta, 2007).

Amparo Directo 67/2013. 30 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Carrillo Quintero.

En la actualidad la dignidad humana, que es una y la misma en todas partes y para todo ser humano, fundamenta la indivisibilidad de todas las categorías de los derechos humanos. Únicamente sobre la base de una colaboración recíproca, los derechos fundamentales pueden cumplir la promesa moral de respetar por igual la dignidad de cada persona.¹⁰⁰

En una correlación directa entre la interpretación dada por la SCJ, respecto a la consideración de la dignidad, como un “derecho absoluto”, para este caso Alan Gewirt, citando a Laporta (s/f) menciona “Un derecho es *absoluto* cuando no es posible lograr su desplazamiento hacia ninguna circunstancia tal, que pueda ser infringido justificadamente y debe ser satisfecho sin ninguna excepción”. La interpretación dada por la SCJN, en su definición de ello señala;

DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN. La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos. (SCJN; Jurisprudencia).

Este reconocimiento dentro del Estado Social, con relación a los menores de edad, deberá de ser apoyada en todo momento con base en lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como única e indivisible de alcance excepcional para todo ser humano, por el hecho de serlo, en cuya eficacia plena debe ser respetada y protegida de carácter excepcional y sin restricción alguna. En el orden de la instrumentación institucional, y tomando en consideración el “Diagnostico sobre la situación de los Derechos Humanos en México”, en donde se hace una revisión anual de esta situación, es posible encontrar a través de la disposición del Alto Comisionado de las Naciones Unidad para los Derechos Humanos, la exigencia de un respeto de carácter irrestricto de los derechos fundamentales y sociales de parte del Estado, como obligación y deber

¹⁰⁰ Lohmann, G., (2005) “Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?”, en Studien zu Grund- und Menschenrechten, vol. 11, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam/Potsdam Universitätsverlag, Potsdam. P. 20.

jurídico de tomarse en un avance asertivo y progresista, es decir, su deber de “Respetar. El Estado no debe interferir en la libertad de acción y uso de los recursos propios de cada individuo y de las colectividades. Proteger. El Estado debe otorgar en todo momento garantías para lograr una prevención a efecto de evitar su violación o restricción por la acción de terceros. Satisfacer. El Estado tiene la obligación de asegurar de manera plena el disfrute de los derechos y debe de adoptar medidas necesarias para garantizar a toda persona que se encuentra bajo su jurisdicción, la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no es posible alcanzar mediante el esfuerzo personal.¹⁰¹ En ello se encuentra la protección e intervención del Estado social, en relación con los menores de edad, al señalarse a través de unos de sus poderes constituidos e intérprete del Sistema Jurídico Mexicano, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de dignidad humana, no tiene patente o anclaje relacionado con la edad, es una proyección de libertad de los individuos, con esencia y origen en los derechos humanos y fundamentales, tasado como un valor de carácter supremo establecido en el orden institucional, reconociendo al individuo, el que se observa el cumplimiento de para con su institucionalización en el caso de los menores de edad. Hacer efectivo la validez y respeto irrestricto de la “dignidad” de los menores con independencia de su *status* es contribuir a la concreción del Estado Social, significando con ello también una atenuación a sus carencias como inobservancia del “derecho absoluto”

Finalizando de la siguiente manera en este sub apartado en la siguiente cita, en la valoración del Estado Social, en sus retos de protección para con los menores de edad, así como parte de la justificación del orden propuesto metodológico del “*historicismo*”:

¹⁰¹ Nowak, M. (2005), *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, La agencia de la ONU para los Refugiados, Núm. 8, Francia, 2005, pág.1, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7505.pdf?view=1>

“En un repaso por la historia, desde los antecedentes precolombinos hasta la promulgación de la Constitución de 1917, se puede apreciar como la idea de la caridad, luego de la beneficencia y la filantropía, van evolucionando, madurando e institucionalizándose hasta lo que hoy es conocido como asistencia social, entendida ésta como una responsabilidad del Estado Mexicano que va más allá de lo social y llega a lo ético.”¹⁰²

Desde esta postura la sociedad tiene como uno de sus referentes obligados al; “Estado para corregir las deficiencias estructurales que derivan de la sociedad capitalista, sacudida por fenómenos recurrentes de crisis, por tasas importantes de desempleo y por la generación de un porcentaje importante de personas en situación de total precariedad, derivada de cuestiones biológicas o producida por los avances de la técnica.”¹⁰³

También se puede tratar a la institución de asistencia social, fijada en los ejes de la dignidad del ser humano, porque; “En la actualidad el mundo va hacia un concepto moderno de asistencia social, al proponerse proteger no sólo las necesidades más elementales del ser humano, sino las fundamentales para su desarrollo. Su cobertura de acción se amplía no sólo a proteger a los indigentes –origen primero de la asistencia social-, sino a los económicamente débiles y socialmente desprotegidos, que no puedan por sí satisfacer sus necesidades para contar con una vida digna.” (Enciclopedia Jurídica Mexicana; P 399). La protección de la familia se realiza en la práctica a través de la implementación de una serie de políticas públicas sustantivas, que desde luego exigen regulaciones favorables al reconocimiento de formas familiares distintas de las tradicionales, pero que también requieren la implementación de otras medidas fácticas por parte de los poderes públicos.”¹⁰⁴

¹⁰² Sotomayor Sánchez, C. La asistencia social en México en los últimos 25 años del siglo XX. Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Bibliojuridicas.unam.

¹⁰³ Carbonell, Miguel: Ensayos escogidos (Madrid, Trotta, 2007).

¹⁰⁴ Sotomayor Sánchez, C. Op. Cit.

2.2 El cambio de paradigma de protección de parte del Estado mexicano.

Una de las descripciones necesarias para valorar la construcción del *nuevo paradigma* de protección de los menores de edad el Estado mexicano según su publicación en el Diario Oficial de la Federación de octubre 12 de 2011, se tomó como referente el principio de “interés superior” como una de las obligaciones de parte del Estado mexicano, el cual permea hacia cualquier decisión a tomar en relación con el menor sea este en un sentido positivo o negativo, pero siempre manifestándose el bienestar del menor.

Una forma de visualizar en sentido legislativo este cambio de protección de parte del Estado mexicano en relación con los menores de edad, es mostrándose a través de su sentido metodológico propuesto por la corriente doctrinal del *historicismo* al fijarse como primer plano de la investigación de las ideas e instituciones jurídicas, obtener información sobre las mismas raíces o motivación de su transformación; en ella se ubican no solamente la evolución de carácter jurídico (como parte a su vez de la comprobación de nuestra hipótesis de investigación), al describir y analizar las fuerzas sociales motivadoras de esta inserción. Su objetivo en esta investigación y con base en la propuesta de Selznick;¹⁰⁵ es la de identificar el anacronismo jurídico, en especial cuando se busca como teleología de la reforma constitucional (señalamiento de nuestro objetivo central de la investigación, así como de la hipótesis) “reglas o conceptos recibidos” (interés superior del menor). Otra de sus circunstancias es la de analizar su trascendencia en el tiempo de una manera subyacente; para mostrar con ello un contexto de orden esclarecedor de la interpretación de los acontecimientos de carácter contemporáneo en el que se encuentra este núcleo de población.

¹⁰⁵ Selznick, P. (1979) en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 3 Editorial Aguilar; segunda reimpresión 1979. La teoría de la sanciones de Durkheim 503 ss.

En el anterior subapartado se mostró de manera concreta la inexistencia de datos oficiales con relación a los menores institucionalizados, así como también su formulación de parte del constituyente permanente en cuanto a su inserción constitucional, situación contextualizada de una manera general, a efecto de no ser reiterativos con esos datos se describe en adelante el siguiente cuadro de alcance historicista según la metodología propuesta;

Tabla comparativa 3.- Cambio de paradigma de protección del menor

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
<p>Artículo 25. Cuando una niña, un niño, un o una adolescente se vean privados de su familia, tendrán derecho a recibir la protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de éste, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar.</p> <p>Las normas establecerán las disposiciones necesarias para que se logre que quienes lo requieran, ejerzan plenamente el derecho a que se refiere este capítulo, mediante:</p> <p>A. La adopción, preferentemente la adopción plena.</p> <p>B. La participación de familias sustitutas y</p> <p>C. A falta de las anteriores, se recurrirá a las Instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para este fin.</p>	<p>Artículo 11. Es deber de la familia, la comunidad a la que pertenecen, del Estado y, en general, de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como garantizarles un nivel adecuado de vida.</p>

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

El cambio de “protección” otorgada por el Estado, en relación con los menores de edad se puede anotar con base en la anterior tabla desde la siguiente formulación;

A) El otorgamiento de una “familia”, como obligación del Estado, pasa a ser una corresponsabilidad de parte de su propia “familia”, la sociedad y el Estado.

B) La estigmatización del “desamparo” resuena en la corresponsabilidad de parte de las instituciones (públicas, privadas o asociaciones) para “garantizar un nivel de vida adecuado”.

C). La protección de parte del Estado, pasa a burocratizarse a través de un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPIDNNA).

Ambas supuestos son fundamentales para lograr la interpretación de este cambio de paradigma de parte del Estado mexicano, descritas de manera clara en la legislación actual de menores, misma que propicia su heterogeneidad de vigencia en la observancia del “interés superior”, no solamente por el traslape de su obligación de velar por ello, sino también por la dispersión de carácter institucional en la que se desconoce la cantidad real de menores en esa condición. Uno de los datos relevantes y excepcionales como *paradigmáticos* es el caso del municipio de León (en el Estado de Guanajuato) al ser el primero de formalizar de manera precisa en términos cuantitativos y cualitativos su población con estas características. Sin embargo esta condición no se cumple en toda la territorialidad del Estado mexicano. Con relación al establecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPIDNNA), esta institucionalización de protección deberá de fijarse como uno de los objetivos de carácter principal en relación con los menores sujetos a esta condición de parte de instituciones públicas, privadas o asociaciones, el de organizar su diferenciación en relación con los menores sujetos a esta condición. Esta es la finalidad de cualquier sistema;¹⁰⁶ es decir, fijar la diferencia existente entre los niños institucionalizados y los que no lo son, a efecto de disminuir su complejidad (su falta de datos de orden cualitativo-cuantitativo) como parte de esta contingencia (reforma constitucional desde la misma paradoja de riesgo (la finalidad actual del Sistema Nacional pretende erradicar la institucionalización de los menores, según su propuesta 25 al 25, descrito en el anterior apartado).

¹⁰⁶ Luhmann, N. (2005) El Derecho de la Sociedad. Ed. Herder 2da Edición S.de R. L. de C.V. en Colaboración con la Universidad Iberoamérica, A. C. Pág 19.

Este núcleo de población sujeto de derecho deberá de ser concebido en adelante con independencia de su condición legal (institucionalizado o no institucionalizado); desde la vigencia y aplicación de un conjunto de normas operacionalizadas con esquemas de carácter propio. Donde su selección tienda a disminuir su complejidad, como parte de la contingencia constitucional propuesta, generando de esta manera una lógica de carácter peculiar para en realidad dar respuesta a las necesidades de los menores, y no solamente una mera descripción de carácter idealizado como se muestra en la anterior tabla, con base en lo anterior, se tiene vigencia en sentido positivo de comprobación de nuestra hipótesis de trabajo en relación a su poca efectividad mostrada desde las reformas constitucionales realizadas por el Estado mexicano.

De esta manera este cambio de paradigma, se constituye como un sistema legislativo con alcances indeterminados para su población a la que se encuentra dirigido. Su aplicación y observancia lo hacen por sí mismo como altamente inaplicable no solamente por la asimetría de su disposición de cobertura en donde trata de interactuar entre una obligación legal, formulada desde la asistencia social, a través de la corresponsabilidad con los diferentes actores para hacer vigente este “interés superior del menor” porque la problemática no se encuentra solamente en el otorgamiento de cuidados para este núcleo poblacional, sino en identificar de manera previa y real su cantidad, ubicación y las condiciones en donde se desarrollan, para con ello pasar hacia una verdadera supervisión y efectividad de su desarrollo.

La pretensión del Estado de formular todo un entramado de carácter institucional para velar por la vigencia del interés superior, se pulveriza por la fragmentación de su información de ubicación y condición de los menores en instancias de las cuales se desconoce su situación legal de los menores, haciendo por lo menos una manera parcial de su protección. De esta manera la participación de las instituciones públicas con relación a las privadas hacen incierto por si solo el cumplimiento de su “interés superior” al que se encuentra condicionado el actuar de parte de las “autoridades” o “personas” encargadas de su resguardo, porque su forma de dar vigencia legal hacia

el “interés superior del menor” lo hacen irrelevante para trabajar de manera conjunta con otras instituciones, al arrastrar consigo la falta de estadísticos los cuales se encuentran dispersos imposibilitándose de esta manera su ubicación clara como un parte de la instrumentación de alguna política social.

Si bien existe la posibilidad de lograr su sensibilidad de este “problema social” no se tiene una capacidad de resonancia específica para lograrlo, porque esto a más de tres lustros de mandato en una legislación federal de protección de menores en su artículo primero es su formato extraordinariamente refinado en sentido legislativo se encuentra a partir de 2011. Los elementos de composición de parte del Estado social formulan un contraste en cuanto a su vigencia de bienestar de los menores. De esta forma tiene una vez más una concatenación la comprobación de nuestra hipótesis de trabajo en cuanto a la reforma constitucional realizada por el constituyente federal.

La generación de este cambio de carácter paradigmático también se puede mostrar desde el sentido metodológico utilizando para ello la técnica propuesta para este subapartado en relación con su teleología de protección con los menores con base en el siguiente formato utilizado de manera previa en líneas anteriores:

Tabla comparativa 4.- Cambio de paradigma de protección del menor

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 1. La presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia,

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos

podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley.

humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

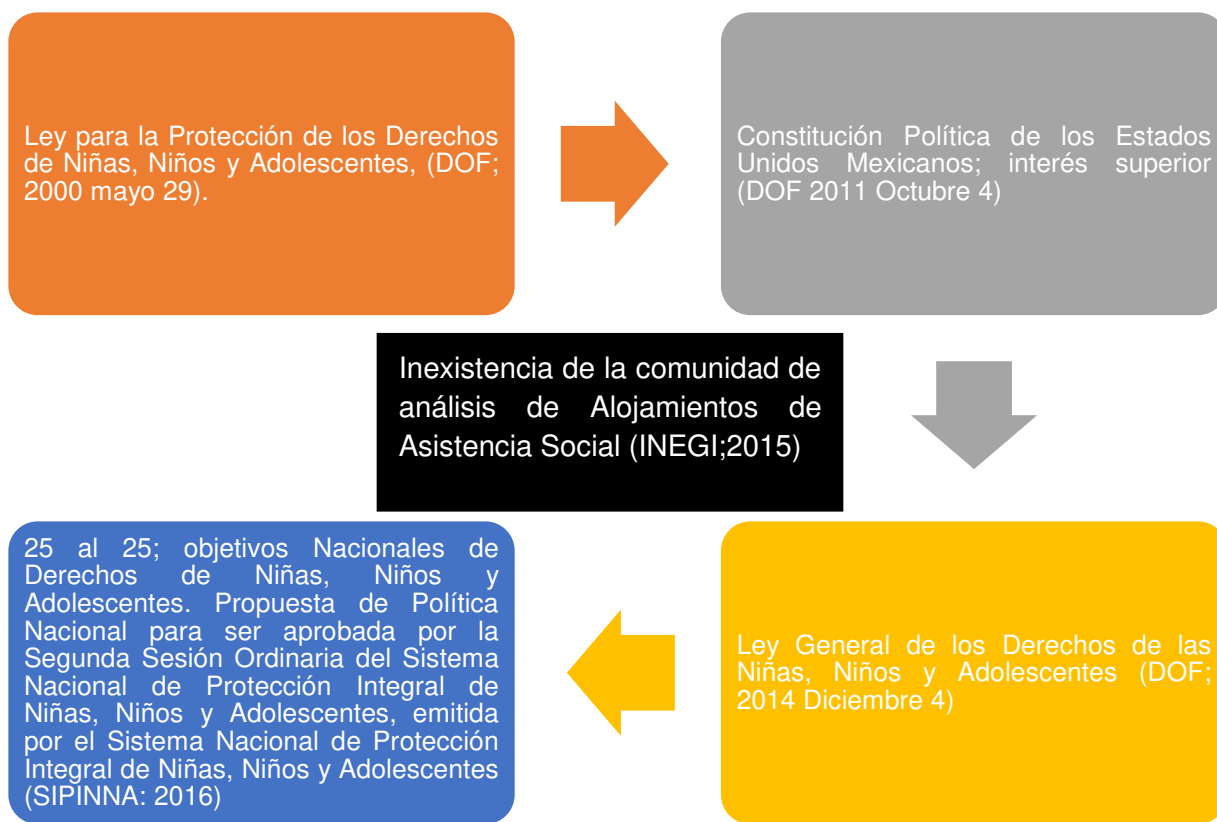
IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y

V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.

Fuente; Elaboración propia con base en las legislaciones anotadas.

El Estado social se transforma y adapta su legislación con base en las necesidades sociales de este grupo poblacional con la vigencia de una legislación generada por la inserción en el constitucional de 2011 del capítulo de los Derechos Humanos y Fundamentales para las personas, ante ello surge una adecuación en cuanto a su forma paradigmática de parte del Estado Social la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2014 Diciembre 4), de manera posterior a la inserción constitucional de la protección de los menores desde el ámbito constitucional, situaciones que pueden mostrarse a través de la siguiente representación;

Imagen descriptiva 3.- Adaptación del Estado Social al “interés superior”



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

El de la imagen anterior, es necesario precisar a efecto de cumplimentar el sentido metodológico propuesto (aplicación del carácter de *historicismo*) en referencia con la temporalidad primeramente respecto a cada una de estas trasformaciones legislativas anotadas, donde la inserción mandatada desde su vigencia del artículo primero de la abrogada ley de protección , establece la obligación de parte de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para dar cumplimiento a esa ley, pero no es hasta después de una década en la que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las facultades del congreso para tomar vigencia en este tema de trascendencia y vigencia de amparo legal para los menores¹⁰⁷); transitando hacia la actual legislación en relación al ejercicio de

¹⁰⁷ CPEUM; Artículo 73 XXIX-P DOF 2011 Octubre 12

derechos de los menores¹⁰⁸ hasta lograr su operatividad en términos administrativos para fijar a través de cuatro dominios (Dominio de Supervivencia; Dominio de Desarrollo, Dominio de Protección; Dominio de Participación), en donde el Estado Social instrumentaliza esta vigencia de derechos para con los menores a través del instrumento administrativo denominado 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, emitida por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Ello a partir de la vigencia del interés superior del menor.

En relación a lo anterior, es importante anotar a su vez este cambio de *paradigma* de parte del Estado Social, en relación a la diferenciación entre la legislación anterior¹⁰⁹, y la actual¹¹⁰ en ambos se busca una vigencia el garantizar a los NNA la tutela y respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Desde un orden sistémico y de análisis tomando como referencia el *historicismo* la determinación del Estado Social, a través del Constituyente permanente, realiza una distinción de sentido *cualitativo* cuando hace referencia a los *derechos fundamentales* como lo describe en su primer artículo de la ley abrogada¹¹¹ proyectada no solamente hacia la convencionalidad internacional sino también hacia los derechos humanos¹¹² esta diferenciación reformula los alcances de vigencia de los derechos de los menores. En este sentido el reto para el Estado social, será en sentido asertivo y progresivo, el de otorgar un vigencia de derechos, y no formularse como una situación de carácter dogmática al buscar ser de carácter estrictamente “universal” que de acuerdo con la propuesta de diferenciación entre un

¹⁰⁸ LGDNNA; (DOF; 2014 Diciembre 4)

¹⁰⁹ LPDNNA; DOF 200 Mayo 29

¹¹⁰ LGDNNA; DOF; 2014 Diciembre 4

¹¹¹ LPDNNA; Artículo 1 último párrafo.

¹¹² LGDNNA; artículo 1 fracción II

derecho humano y un derecho fundamental de Luhmann,¹¹³ se deberá de contar con la relevancia de su promoción, resguardo o en su caso de restablecimiento como sujetos de derecho concedido y reconocido en la convencionalidad internacional y dentro del mismo Código Jurídico- Político, sin distinción de condición legal.

En cuanto a los alcances de esta propuesta del Constituyente por optar en la protección de Derechos Humanos y Fundamentales para con los menores, la propuesta de la interpretación de Ferrajoli, en cuanto a su construcción de sentido de interpretación, describe que uno de los momentos oportunos en relación a los Derechos Fundamentales, estos deberán de precisar la integración de todos aquellos derechos de carácter subjetivo correspondientes a todos los *seres humanos* de allí su carácter de universalidad, por ser fijados desde el *status de la persona o de los ciudadanos* con plena capacidad de obrar.¹¹⁴ De forma dispersa el legislador del Estado mexicano, pretende por sí mismo lograr una integración de los menores de edad, desde su clasificación previa en rangos de edad (Niños o Adolescentes) formulado desde un criterio de amplitud legal de consideración para su fijación desde este momento de una *ciudadanía para los menores de edad*, no trazada en el sentido tradicional de la ciencia política o de la ciencia jurídica, formulada desde la rango mínimo de edad, sino desde el anclaje de la propuesta de Ferrajoli.¹¹⁵

En cuanto a la consideración subjetiva de parte de los derechos fundamentales deberá de tomar en consideración el listado de derechos legales (dieciocho en total y una agregación en su última propuesta respeto al Derecho a las Tecnologías de la Información y la Comunicación) reconocidos actualmente el Estado mexicano para otorgar vigencia legal al derecho de los menores, el cual se representa en el siguiente cuadro grafico;

Tabla Comparativa 5.- Adaptación del Estado Social al “interés superior”

¹¹³ Luhmann, N. 820109 Op. Cit.

¹¹⁴ Ferrajoli, Luigi (2009) El Garantismo y filosofía del derecho, Apud Lorenzo Córdova Vianello, “Constitucionalismo democrático y el orden global en Luigi

¹¹⁵ Ibíd.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;

II. Derecho de prioridad;

III. Derecho a la identidad;

IV. Derecho a vivir en familia;

V. Derecho a la igualdad sustantiva;

VI. Derecho a no ser discriminado;

VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;

VIII. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;

IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;

X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

XI. Derecho a la educación;

XII. Derecho al descanso y al esparcimiento;

XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;

XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;

XV. Derecho de participación;

XVI. Derecho de asociación y reunión;

XVII. Derecho a la intimidad;

XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;

XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y

XX. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar estos derechos a todas

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:

I. El interés superior de la niñez;

II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;

III. La igualdad sustantiva;

IV. La no discriminación;

V. La inclusión;

VI. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;

VII. La participación;

VIII. La interculturalidad;

IX. La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades;

X. La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales;

XI. La autonomía progresiva;

XII. El principio pro persona;

XIII. El acceso a una vida libre de violencia, y

XIV. La accesibilidad.

las niñas, niños y adolescentes sin discriminación de ningún tipo o condición.

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

Esta formulación de expectativas, reconocidas por Ferrajoli ¹¹⁶ como derecho subjetivo, difícilmente podrán ser trasmutadas hacia los menores institucionalizados, no solamente por falta de adecuación financiera, sino también por un desconocimiento en relación a quienes y cuanto son en realidad. Para la noción legal de inserción desde el ámbito legislativo (CPEUM) como vigencia del derecho (Fundamental y Humano), estriba no en su inserción sino en su exigencia de una manera positiva o negativa de esta expectativa legal formulada a favor de los menores de edad, en términos de sus propios ejes rectores legislativos fijados en esta legislación¹¹⁷ al ser direccionado hacia todo individuo que se encuentra en una comunidad determinada, y legitimado para su exigencia, en términos del intérprete del derecho Luigi Ferrajoli, este carácter de *status (menores de edad)* conlleva una connotación enmarcada desde la subjetividad (es decir, en referencia y pertinencia al sujeto) al ser relevante para la norma jurídica, como parte de uno de su presupuesto de la idoneidad así como su caracterización por ser titular de la interacción activa jurídicamente. ¹¹⁸

Una de sus señalizaciones es de acuerdo a su siguiente caracterización para el caso de los menores de edad;

a) Derechos inmunidad ilimitados- derechos de libertad-, dado que su garantía no interfiere con otros derechos;

¹¹⁶ Ibíd

¹¹⁷ LGDNNA; Artículo 6 fracción X.

¹¹⁸ Ferrajoli, L. (2005) “Los Fundamentos de los derechos fundamentales”; en Estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli. Ed. Trotta. Pág. 19.

b) Derechos de libertad que se encuentran los límites impuestos por su convivencia con los derechos de libertad de los demás (establecido como fundamentación y desarrollo de la autonomía en los menores y de su corresponsabilidad de las instituciones);

c) Derechos Sociales cuyo límite no están en los derechos fundamentales de otro tipo, sino sólo en los costes de su satisfacción (de ahí su exigencia en el ámbito constitucional);

d) Derechos poder; derechos políticos. Que son justamente, los que las leyes, en función de la tutela y de la satisfacción de los demás derechos constitucionales, tienen la tarea de someter a límites los vínculos y controles jurisdiccionales de validez y licitud. (Creación y vigencia del Sistema Nacional Integral de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.¹¹⁹

En la sistematicidad de la propuesta de inserción de los derechos fundamentales para los menores, en cuanto a su amplitud y correlación con los derechos humanos, desde el ámbito constitucional y ejercicio democrático en relación a la creación de dicho Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA: 2016), deberá de observar en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas públicas relacionadas con los menores, una distinción de carácter previo según la siguiente clasificación;

1) La distinción entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales;

2) Derechos fundamentales que integran la dimensión sustancia de la democracia- complemento a la democracia formal;

3) La propuesta sobre la supra nacionalización de estos derechos y

4) La relación entre los derechos y sus garantías (según las disposiciones de su legislación aplicada para el derecho de menores)¹²⁰

La relevancia de los derechos fundamentales en relación con el (SIPINNA: 2016), deberá trascender hacia la visibilización de los menores de edad en *status* de institucionalizado, deberá de representar no una limitación para su cumplimiento,

¹¹⁹ Ibíd.

¹²⁰ Ibíd.

sino más bien una vinculación de supra ordenación de bienestar para los menores, se trata por lo tanto de su visualización no solamente de derechos hacia el Estado, sino contra el mismo Estado Social, donde su afrontamiento como institución para el diseño y formulación de políticas públicas mandatado en la normativa legal ¹²¹de participar en el mismo diseño de las políticas públicas, así como su formulación en un tema pendiente a efecto de garantizar este derecho “fundamental” y “humano” descrito en la Código Jurídico- Político, del cual el Sistema Nacional (SIPINNA: 2016), en su propuesta no toma en consideración a este núcleo población, a efecto de lograr su empoderamiento hacia nuevas generación de ciudadanos, verdaderamente “autónomos” e “independientes” como sujetos portadores de derechos, en formatos trazados en un verdadero alcance de su interés superior

Esta construcción de interés superior del menor en relación con los derechos fundamentales, cuentan con una legitimación de carácter social, respecto a los cánones de democracia como parte del Estado social, al encontrarse establecidos en el siguiente formato;

“Por lo tanto, sin los derechos básicos que aseguren autonomía privada de los ciudadanos, no habrá un medio adecuado para la institucionalización jurídica de las condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan hacer uso de su autonomía política”. ¹²²

La intención y cambio de paradigma de parte del Estado Social en México, es proyectar a su vez a los menores de edad hacia una autonomía de carácter privada de la ciudadanía, formulada como una “autonomía política”; interpretada como una

¹²¹ LGDNNA; Artículo 6 fracción VII

¹²² Habermas, J. (2007) Facticidad y Validez del Derecho. Ed. Trotta.

independencia y realización plena como individuos dentro de la sociedad desde la autonomía progresiva de sus derechos fundamentales y humanos¹²³

Con base en el anterior recorrido de las disposiciones de carácter trascendente e inminente del Estado Social en la construcción del nuevo *paradigma* de vigencia de derechos fundamentales, se logró la actualización de la propuesta de carácter metodológico diseñada desde el *historicismo*, como parte del análisis funcional desde una forma suficientemente procesada y a la vez crítica tratando de mostrar y captar con amplitud las consecuencias de la población invisibilizada por las instituciones públicas encargadas de su descripción Instituto Nacional de Estadística y Geografía(INEGI); y es a través de su inserción de parte del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia de 2011; quien visibiliza esta problemática de atención hacia este grupo poblacional, haciendo de esta manera un sesgo cualitativo para sedimentarse en una serie de propuestas para el del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de 2016 formulada como un eje rector de los “Derechos Humanos” y “Derechos Fundamentales” captados como parte de las consecuencias del Estado Social, formulándose como uno de sus alcances de orden teórico lo siguiente;

*“Queremos distanciarnos del antagonismo entre fundamentaciones iusnaturalista y filosófico-humanística de los derechos fundamentales apostado en todos los niveles de una dogmática que se funda a sí misma. Podemos dejar de lado al positivismo jurídico, que ocupa un lugar intermedio en dicho antagonismo, ya que ocupa un lugar intermedio en dicho antagonismo, ya que conscientemente renuncia a la fundamentación de los derechos fundamentales”.*¹²⁴

Este esfuerzo legislativo de parte del Estado Social mexicano, se encuentra fundamentado en el derecho positivo, como parte de su formulación básica de tratar de obtener con la mera inserción el “orden” y “desarrollo integral” de este grupo de la sociedad, como parte de una acción conductista de sus integrantes, cuando en la

¹²³ LGDNNA; Artículo 6 fracción XI.

¹²⁴ Luhmann, N. (2010) pág. 120.

práctica no se reconoce una diferenciación (niños institucionalizados y no institucionalizados) rompiendo de esta manera con una de las características fundamentales para la interpretación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes trazado desde la *teoría de sistemas*,¹²⁵ grupo social que requiere de una serie de necesidades a atender de parte de las instituciones públicas, privadas y sociales.

La protección de los menores de edad de parte del Estado Social, desde el ámbito de las reformas constitucionales y legales deberá de residir en su función, es decir, en las condiciones que regulan los procesos a observar para lograr la sustitución o modificación del mismo derecho (en este sentido se aplica por analogía la transmutación de una Ley para la protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes por una Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en donde se tiene una transformación de la responsabilidad de parte del Estado, pero también una proyección para incentivar la autonomía de los menores, pero sin contar con una instrumentalización de políticas públicas para este grupo etario) para lograr su comprensión y alcance.

2.3 La protección de parte del Estado mexicano de los menores; Accesibilidad a Tecnologías de la Información y la Comunicación

[...] en el nuevo paradigma todo ser humano es de por sí sujeto del derecho internacional y por tanto es ciudadano no sólo de un Estado determinado sino también de comunidades internacionales.¹²⁶

El *cambio de paradigma* con la inserción de los derechos *humanos y fundamentales* de parte del Estado mexicano (2011) para con los menores proyectan una visión hacia el futuro próximo; mediante la expansión de estos derechos y

¹²⁵ Ibíd

¹²⁶ Ferrajoli, Luigi (2009) Op. Cit.

garantías para los menores, así como de la ampliación del Estado Social hacia este ámbito de la vida de la población, con la institucionalización de su cuidado buscan su tutelaje y satisfacción de derechos fundamentales, pero sin la debida coordinación y aplicación como se ha descrito en líneas anteriores. Los derechos fundamentales de los menores con independencia de su *status legal* (institucionalizados o no institucionalizados); deberá de estar estructurados desde un punto de vista formal, como aquella expectativa de prestaciones o no lesiones atribuibles a las instituciones públicas, privadas o sociales, indispensables para poder lograr la construcción de su autonomía, independencia y más aún por su dignidad como persona con capacidad de obrar. Su fundamentación en la programación de acciones públicas deberá de lograr por lo tanto un entorno de acuerdo con su propia necesidad, así como su capacidad de inserción e interacción desde sus diferentes etapas de socialización. Esta contextualización hacia los menores de edad podrá a su vez realizar la función primordial de los derechos fundamentales en un sentido amplio, el cual consiste en un entorno de amplitud, en el cual;

*'la generación de conocimiento para decidir en condiciones de desconocimiento' y para 'sostener la pluralidad y diversidad de los espacios en donde se pueda desarrollarse la libertad de acción'*¹²⁷.

Una de las propuesta del Estado Social, con la inserción de una cartera de derechos hacia los menores también incluye un nuevo *paradigma* en relación con los procesos de Tecnología de la Información y la Comunicación (LGDNNA; Artículo 6 fracción XIV y XX); trazadas desde ejes rectores establecidos en las nuevas conectividades entre derechos humanos y fundamentales, pero también en necesidades- oportunidades de todos los integrantes de la sociedad.

Esta conexión legal de protección de parte del Estado social, sedimenta una construcción de *ciudadanía de menores* para que en su etapa adulta replanteen a las instituciones, principalmente en la rendición de cuentas y transparencia de sus

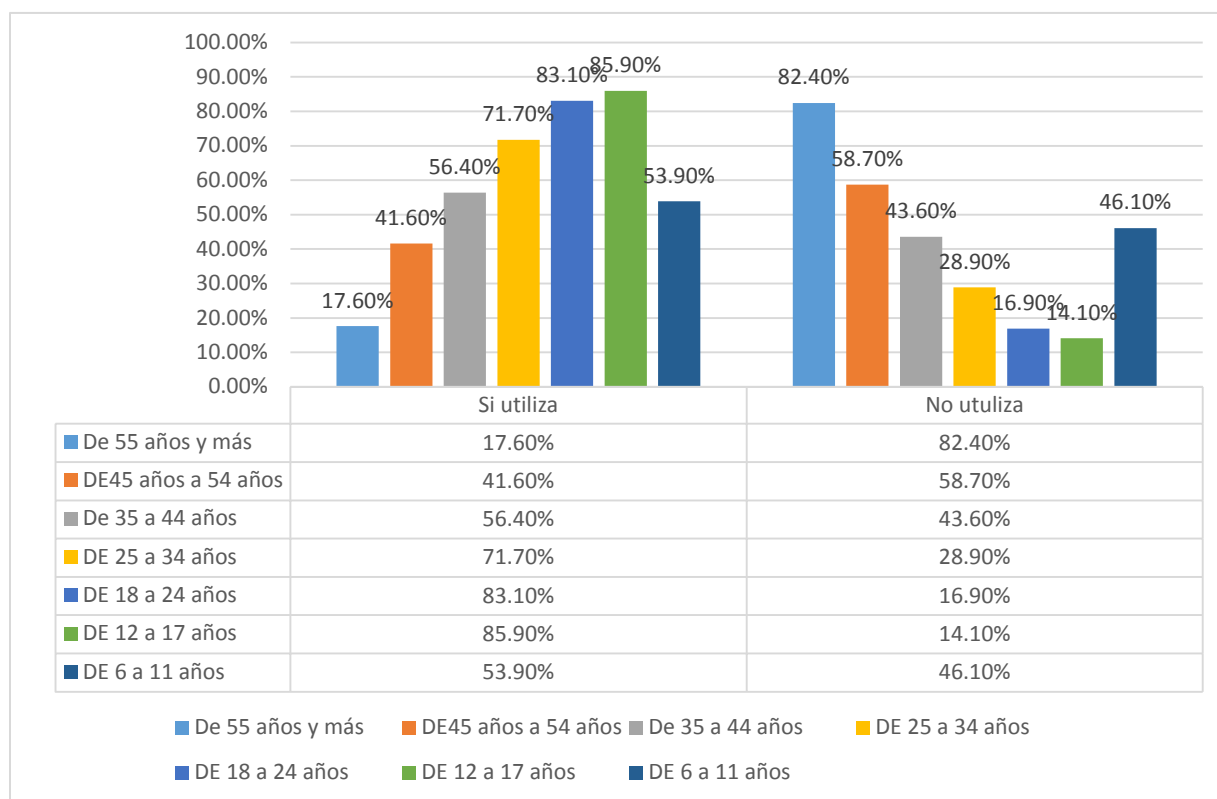
¹²⁷ Luhmann, N. Op. Cit.

actos, este es su disposición final como parte del proceso de legitimación por la inserción en una legislación de carácter general.

Ambas formulaciones anotadas en la normativa legal (LGDNNA; Artículo 6 fracción XIV y XX); buscan a su vez de forma *idealizada* el formular una retroalimentación de parte de las mismas instituciones para obtener información en relación a su necesidades y oportunidades, construyéndose un canal de oportunidades para procesar esta información, analizando y con ello el obtener un conocimiento sobre datos con relevancia para actuar de una manera racional en la construcción de indicadores de bienestar, es decir cumplir con su disposición establecida en un Derecho Humano y Fundamental de accesibilidad a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S). Una de las situaciones a observar como oportunidad de parte del Estado de Jalisco en relación al Derecho de la información (TIC'S), es su falta de un correlato jurídico directo dentro de su legislación específica, para los menores de edad, aun cuando se trata de una disposición dentro de la normativa general. Una de las propuestas desde este momento será por lo tanto lograr su inclusión dentro de las instituciones públicas o privadas.

Una forma de corroborar lo anterior, es tomar en consideración los siguientes datos de carácter demográfico para este grupo de análisis (menores de edad) según la Encuesta Nacional de Disponibilidad y Uso de Tecnología de la Información en los Hogares (ENDUTIH), de una población de 62.4 millones de personas, de seis años en adelante, así como de los usuarios del internet, estos se pueden contabilizar de acuerdo al siguiente gráfico, de acuerdo a su accesibilidad por grupos de edad;

Grafica 1; Usuarios de internet por grupos de edad 2015 (%)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con datos de INEGI, ENDUTIH (2015)

Con base en los datos mostrados en el anterior gráfico, se corrobora el reto de parte del Estado social para optar desde este momento en la construcción de *ciudadanía de menores* respecto a la inclusión de las TIC'S para cerca del 50% (46.10) de la población de menores sin hacer uso de esta herramienta digital, cuando se trata de una población próxima a entrar a la eta de adultez (12 a 17 años), en esta misma contextualización se demuestra no solamente la necesidad de optar por la mera inclusión en sentido legislativo de legitimarlo, sino también de otorgar una homogeneidad desde otras regiones, resaltando el caso de Jalisco por no contar con un formato interactivo de inclusión digital en las instituciones públicas mediante formatos interactivos capaces de incentivar su utilización en futuro próximo. El derecho a las TIC'S de parte de la normativa general (LGDNNA; Artículo 6 fracción XIV y XX); deberá de expresarse a partir de la interconectividad con las instituciones, a efecto de lograr su inclusión y desarrollo de la *ciudadanía de*

menores, a través de su conexión con dependencia para iniciar de esta manera un tránsito de creación de *ciudadanía digital*, en la cual este grupo etario (menores de edad) aporte de una manera conjunto con la institución información relevante a partir de sus propias necesidades y a su vez se estructura una correlación de carácter activa y constante para ser utilizada en la formulación de programas públicos con alcance de integralidad, pero también en el diseño y aplicación de políticas públicas, visibilizar lo oculto, otorgarles voz a través de estas herramientas digitales, y no ser únicamente una situación idealizada en la normativa legal.

A través de la inserción del Derecho a las TIC'S, trae consigo para el Estado Social, una reformulación de la información como derecho también para los menores, al ser incluidos en su participación y diseño de las políticas públicas, a efecto de lograr una inclusión dominio de participación inclusiva y propositiva en relación con los menores de edad, según se muestra en las oportunidades mostradas a través de siguiente tabla;

Tabla comparativa 6.- Cambio de paradigma de protección del menor (acceso a las TIC'S)

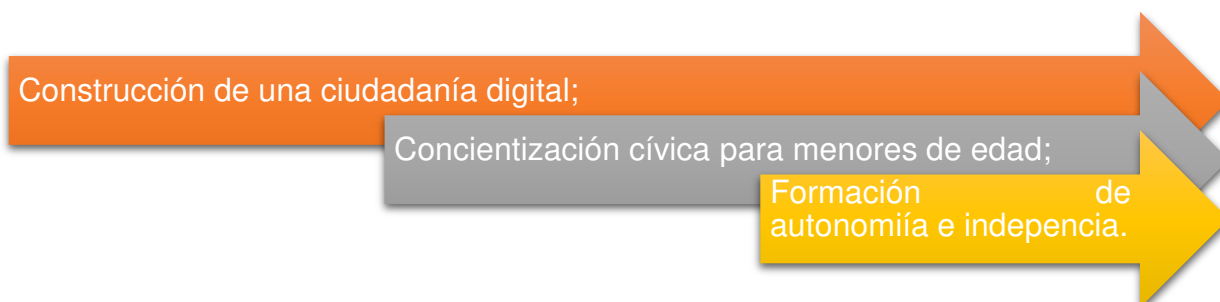
Dominio de Supervivencia	Dominio Desarrollo	Dominio Protección	Dominio Participación
1.- Salud 2.-Mortalidad 3.-Alimentación y Nutrición 4.-Desarrollo Infantil Temprano 5.-Embarazo Adolescente	6.- Igualdad y no - Discriminación 7.-Pobreza y carencias sociales 8.-Educación 9.-Población Indígena 10.-Población con Discapacidad	11.- Identidad 12.- Vida libre de violencia 13.- Protección Especial 17.- Emergencias 18.- Migrantes y Refugiados 19.- Trabajo Infantil 20.- Justicia	21.- Participación de NNA. 22.- Contenidos y medios de Comunicación 23.- Brecha Digital (TIC'S) 24.- Cultura, Deporte y Esparcimiento 25.- Institucionalidad.

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en 25 al 25 (SNPINNA, 2016)

La inclusión de esta serie de propuestas a desarrollar de parte del Sistema Nacional (SNPIDNNA, 2016), se pretende dar cobertura a las necesidades de los menores estableciendo de esta manera en dicha propuesta busca ser un referente para la construcción de la política pública para con los menores, a efecto de dar cumplimiento y garantía de los derechos de los menores a través del interés superior del menor, estableciendo mecanismos de coordinación política de acciones de los diferentes órdenes de gobierno en cuanto a la articulación e implementación de alianzas de carácter multisectorial, asegurándose para ello un presupuesto adecuado para el ejercicio pleno de los derechos de los menores.

El compromiso es vigente de parte del Estado Social y para ello establecer de una manera constante una mayor vinculación hacia los medios de comunicación, optando por reflexionar, analizar y actuar, hacia la protección integral de los menores desde el trazo de los derechos humanos y fundamentales de todos las Niñas, Niños y Adolescentes, construido desde una igualdad en el trato, como un principio de carácter universal, sedimentando el interés superior para conjuntarse a su vez en la obtención de los siguientes objetivos;

Imagen descriptiva 4.- Adaptación del Estado Social a las “TIC’S”



Fuente; Elaboración propia.

La intención y propuesta hacia el cambio de *paradigma* de parte del Estado Social en México, es proyectar a su vez a los menores de edad hacia una autonomía de carácter privada de la ciudadanía, formulada como una “autonomía política”; interpretada como una independencia y realización plena como individuos dentro de la sociedad desde la autonomía progresiva de sus derechos fundamentales y humanos.

Esta propuesta de generación de conocimiento y acercamiento hacia los menores de edad, deberá de ser conjugado a su vez con “*áreas de incertidumbre*” para el Estado mexicano en relación con los menores *institucionalizados*, no solamente por su exigencia legal de su parte, sino porque se catapulta como el ser de mayor prioridad en adelante, es decir su proyección es igual de abarcadora al del “interés superior del menor” al momento de lograr su “inclusión en la brecha digital”; en ello se incluye el reto de incentivar la construcción de *ciudadanía de menores* optando en todo momento por una “libertad de acción” y de integración dentro de los programas sociales (políticas públicas) así como de las acciones estatales de inclusión social para este núcleo de población, siendo el primer momento de ello su reconocimiento de parte del Estado Social de los derechos humanos y fundamentales como parte de su participación activa.

La oportunidad mostrada para con los menores institucionalizados del Estado mexicano, será el de continuar en la reproducción de este nuevo *paradigma* será el de crear, aplicar y administrar la justicia también para este grupo etario, como parte de las agendas institucionales desde la siguiente contextualización de cambio surgido en el ámbito internacional, con relación a esta correlación entre la administración de la justicia y las TIC’S; **un primer momento fue el** impulsó desde la democracia, donde las intenciones deseadas de parte de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hacia la mayor parte de los países de Latinoamérica; **un segundo momento coyuntural de la inserción del tema de las TIC’S y la administración de la justicia** se insertó en el tema de

los derechos humanos y en él se encontraban fundaciones y organismos no gubernamentales de Estado Unidos y Europa; **El Tercero** fueron en el ámbito económico y en él se integraban organismos como el Banco Mundial (BM) y el BID)¹²⁸

Estas trasformaciones tanto de la administración de la justicia de parte de los Estados Nacionales, así como la propuesta de la inserción de los derechos humanos y fundamentales (incluidos de manera reciente en la legislación general de NNA), constituyen una de las exigencias de las agendas de las instancias internacionales (ONU; BM; BID) situación corroborársele con la inclusión y defensa del “interés superior del menor” así como de su respeto irrestricto de los derechos fundamentales y humanos de parte del Estado, (Imagen descriptiva 2); con la inclusión desde el año dos mil, para proyectarse hasta el dos mil dieciséis, en relación a la creación de un Sistema Nacional Integral de Protección, previo el otorgamiento de facultades a las legislaturas para legislar en el ámbito de protección de los menores de edad.

El triunfo positivo de ello desde la propuesta de integración del “interés superior” será continuar no con el impulso de las instancias internacionales (ONU; BM; BID), sino con el de la propia sociedad, a partir de la responsabilidad legal asumida de parte del Estado mexicano, mismo que puede encontrarse ese impulso de inserción no en las mismas instancias de la sociedad civil, sino desde las instancias internacionales porque;

“por el simple hecho de pensar en su fundamento, el fundamento se sitúa fuera de lo fundamentado”.¹²⁹

¹²⁸ Thomas, citado en Monedero; 2012. Op. Cit.

¹²⁹ Luhmann, N. (2010) Pág. 103.

Esta transición de carácter coyuntural, constituye un nuevo afrontamiento para los menores en México, en donde su visibilidad depende de la decisión de carácter política para lograr un cumplimiento acertado de las disposiciones de integralidad y verticalidad de la generación de políticas públicas, en donde los menores de edad institucionalizados tengan las mismas oportunidades para ser incluidos en esta veintena de derechos consagrados en la ley general, lográndose de esta forma su vigencia será plena como parte de la portabilidad de derecho de los NNA, así como de la vigencia del interés superior del menor, reconocido no solamente en el ámbito institucional, sino también en la legislación marco Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, con vigencia desde diciembre de 2014 Diario Oficial de la Federación de 2014 en diciembre 5. Por el que se reconoció como sujetos plenos de este catálogo. La actuación del Estado es determinante para evitar el escenario propuesto por el SIPINNA (estimaciones elaboradas por la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA con base en la información oficial;

- Si las tendencias sociodemográficas se mantuvieran sin cambios, para el 2015 se estima;
- En 2025 millones de las actuales niñas, niños y adolescentes serán mayores de edad (de allí de tomar su dimensionalidad de cobertura de necesidades, desde las oportunidades actuales)
- Más de 317 niñas, niños habrían fallecido antes de cumplir un año de edad.
- Más de 74 mil niñas y adolescentes de 15 a 17 años habrían tenido una hija o hijo.
- Casi 1.5 millones de adolescentes de 15 a 17 años habrían tenido una hija o hijo.
- Casi el 67.7 de niñas, niños y adolescentes vivirían en condiciones de pobreza.
- El 6.3 de niñas y niños entre 5 y 14 años entre 5 y 14 años trabajarían, y lo harían en ocupaciones peligrosas de 15 a 17 años.
- Casi el 60% no tendrán seguridad social.
- El 11.2 % de las niñas y niños menores de 5 años tendrían desnutrición crónica.
- El 36.2% de las niñas y niños de 5 a 11 años tendrían sobrepeso u obesidad.

- El 12.3 % no tendrían acta de nacimiento antes de cumplir un año.
- El 6. 1% no asistirían a la escuela

Fuente; (SIPINNA 2016; 2);

Esta situación proyectista constituye un reto para el Estado Social, como parte de su coyuntura histórica de lograr una transformación del entorno de los menores, y como parte de su estructuración de una construcción de *ciudadanía de menores* trazados desde la obtención de las herramientas, y habilidades en el ámbito de la tecnología sin exclusión de ningún tipo.

Otra de su oportunidades será el de romper a su vez con el antiguo pensamiento de corte ético- vinculante y de manera asistencialista realizado durante más de siete décadas, la oportunidad de fomentar la autonomía e independencia de los menores, es a partir de una cultura de exigencia de sus derechos legales, en la representación anterior, no se contemplan situaciones de oportunidades y desarrollo de habilidades de parte de los NNA, aun cuando la doctrina y funcionamiento democrático de cualquier Estado, lo exige, se trata por tanto de acotar esta incertidumbre mostrada por los anteriores datos, repensando en todo momento la vigencia certera y aplicable de este “sistema integral” ante las vulnerabilidades y riesgos en los que se encuentran inmersos los menores de edad. Su actuación desde la doctrina política, será constituirse como parte de un Estado moderno e incluyente con una vigencia plena de las disposiciones constitucionales, sean estos de manera individualizada o colectiva como portadores de derechos, porque en;

“la edad moderna...es la edad de los derechos individuales y de progresivo perfeccionamiento de su tutela, precisamente porque es la edad de la progresiva destrucción del Medievo y del orden feudal y estamental del gobierno de la sociedad” ¹³⁰

¹³⁰ Fioravanti, Maurizio (2000) Los Derechos Fundamentales. Madrid, Editorial Trotta. Pág. 35

Las determinaciones anteriores, propugnan por un accionar asertivo de parte del Estado Social en México, de en realidad mostrarse como una conjunción de esfuerzos y no solamente la inclusión de maneras disposiciones de orden idílico, sino el de enraizar, coordinar y desplegar la inclusión digital de los menores con independencia de su entorno social, así como el de proyectar su determinación para la generación de una *autonomía* y libertad de inclusión en los planes y programas, formulados por esta nueva carta de derecho para menores, los cuales se irán adaptando a mayores exigencias de su parte, pero también en la construcción de un nuevo Estado Social y constitucional;¹³¹ conjugándose en la estructuración desde esta etapa en una nueva cosmovisión de carácter socio- jurídico de los menores, constituida de manera esencial;

“En la búsqueda del bien humano está ligada con estar en sociedad. De este modo. De este modo, si yo sostengo que el hombre no puede siquiera ser un sujeto moral, y por lo tanto candidato para la realización del bien humano, fuera de una comunidad de lenguaje y discurso mutuo acerca de lo bueno y lo malo, de lo justo y de lo injusto, estoy rechazando todas las perspectivas atomistas; puesto que lo que el hombre obtiene; puesto que lo que el hombre”¹³²

Obtener de parte del Estado el reconocimiento de derechos humanos y fundamentales para con los menores de edad, establece un conjunto de oportunidades para ser desempeñado a través de las instituciones, esto como parte de la construcción de un *nuevo paradigma* constitucional del derecho, así como de su alcance en un sentido democrático. Este reflejo de oportunidades trazado desde la Convencionalidad internacional de protección para los menores, así como de la Carta de las Naciones Unidas, dan cuenta de un sentido “progresivo pausado” de protección de los menores, reflejado desde principios del años dos mil y hasta dos mil dieciséis, la señalización de nuevas competencias de parte de las autoridades,

¹³¹ López, Calera Nicolás (2013) Los nuevos leviatanes. Teoría de los sujetos colectivos. Madrid, Marcial Pons. P. 22

¹³² Taylor, Charles (1985): Philosophy and the Human Sciences . Philosophical Papers 2 (Cambridge, Editorial CUP). P. 205.

donde el “interés superior del menor” muestra una segmentación y reproducción de invisibilización hacia los “institucionalizados”, al no visibilizarse como parte de su protección de “derechos humanos y fundamentales” a pesar de ser considerados por el Estado mexicano como “el mayor artículo de fe”, al menos desde el análisis y descripción anotada en líneas anteriores, según se representa a su vez en la literatura jurídica;

“los derechos humanos se han convertido en el mayor artículo de fe de una cultura laica que teme no creer en nada más. Se han convertido en la lengua franca del pensamiento global; por ello no es ajeno encontrar dentro de la constituciones”.¹³³

Con base en lo anterior, y a partir de la inclusión constitución de protección del interés superior del menor, y su inclusión en la legislación marco de menores de edad de optar por un desarrollo de carácter integral para el uso de las TIC'S, muestran no solamente un sentido gramatical multifacético y de oportunidad para los menores de edad como derecho, sino también se muestran como una “instrumentación sistematizada” a través de un Sistema Nacional de Protección para poderse “expresar y afirmar” su exigencia u otras implicaciones de una relación de “justicia” desde el punto de vista como persona, que se beneficia de esta relación, por la cual se le fomenta para la construcción de una *ciudadanía de menores* trazada desde su *autonomía e independencia* dentro de la sociedad y como beneficiario de esta relación.

La proporcionalidad de la diferenciación como uno de los elementos indispensable desde la teoría de sistemas, según la propuesta de Luhmann;¹³⁴ deberá de lograr la inclusión de este grupo de menores institucionalizados, a efecto de conocer de manera plena y directa su situación real de protección y cuidado dentro de estas instituciones de control, para estar en posibilidad de fomentar el Estado democrático

¹³³ Ignatieff, Michael (2003) *A Just Measure of Pain*: Cambridge University Press. Pág. 191.

¹³⁴ Ibidem

en sentido constitucional, y no una mera invisibilización por la falta de datos cualitativos- cuantitativos, al no contar con la existencia de la comunidad de análisis de Alojamientos de Asistencia Social (INEGI;2015); utilizándose para ello como primer rango de análisis la “Casa Hogar para menores”; este es el ángulo necesario de proyectar por parte del Estado en relación al cumplimiento de los derechos, importantes para describir el punto de vista desde los otros (niños no institucionalizados); así como el de los otros (niños institucionalizados) a quienes se les debe algo, o adeudado, perjudicándoles de manera ilegítima con el actuar del Estado al negarles en primer instancia su presencia dentro de la política pública.¹³⁵

Este nuevo *paradigma* constituye también un puente para visibilizar a ese núcleo de la población trazado desde la Accesibilidad a las TIC´S, por ser precisamente el crisol expresivo para la sociedad y las instituciones públicas del Estado moderno, realizándose a través de deducciones lógicas, justificadas concernientes a su cuidado y protección; por encontrarse estos en una relación estrecha con los medios generalizados de comunicación y su vigencia en la aplicación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Su multiplicidad de derechos de los menores (LGDNNA; Artículo 113), establecidos en una segmentación de *status* (institucionalizados o no institucionalizados), determina la vigencia y cumplimiento realizándose a partir de ello su “interés superior”.

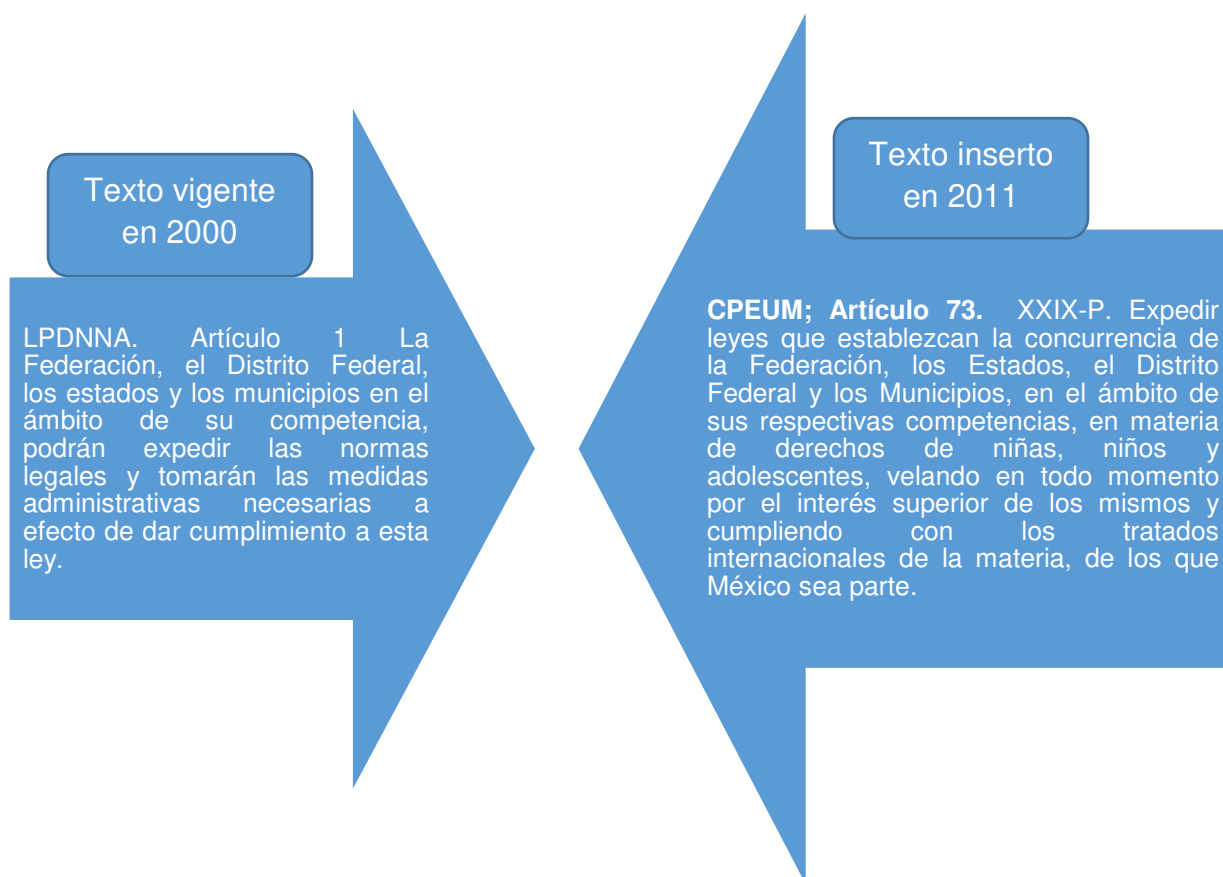
2.4 El “sistematizar” e “institucionalizar” la protección de menores de parte del Estado mexicano; Un reto para el nuevo paradigma.

Otro de los momentos de cambio de paradigma en relación con el Estado Social mexicano es mostrado en relación a su incumplimiento con su ordenamiento legal según se muestra en el último de los párrafos anotados en la Ley para la Protección

¹³⁵ Finnis, J. (2000) Natural Law and Natural Rights Ed. Oxford University Press. Novena Reimpresión. Pág.205

de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPNNA., artículo 1), al existir entre la fecha de su eficacia legal esto por existir una *vacatio legis* que lesiona de entra la exigencia de vigilancia y observancia del “interés superior” de los menores, misma que se describe de la siguiente manera:

Imagen comparativa 1.- Cambio de paradigma de protección del menor



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

La descripción anterior muestra una *vacatio legis* de más de una década de vigencia donde esta construcción de observancia en relación con los menores de parte del Estado mexicano, muestra una falencia desconectada de las necesidades de la población, su obligación legal se encuentra plasmada desde hace más de tres lustros y en la actualidad a través de un Sistema Nacional de Protección Integral de menores de edad, se pretende dar cobertura a las necesidades de orden institucional

de los menores. Este esfuerzo trunco del estado mexicano muestra la ambivalencia de tratar el tema del derecho de los menores, donde sus elementos crean por sí mismo contrastes en relación a velar por este “interés superior del menor”; su esfuerzo de encuentra pulverizado desde la reproducción de la anterior imagen de cambio de paradigma de parte del Estado social mexicano.

Con este cambio de *paradigma* de parte del Estado mexicano se busca una disminución de toda incertidumbre de esta problemática, pero también es importante precisar que adolece, de manera crónica, de la falta de institucionalización de la garantía constitucional del “interés superior” del menor, al ser considerado generalmente como un derecho pilar en el bienestar del menor, según se destaca en la legislación actual, la debilidad del Estado social se muestra con la falta de información certera de la condición de sus menores de edad, pero también se asienta por el escaso margen de actuación de parte de las instituciones sociales encargadas de otorgar una institucionalización y supervisión de prácticas acordes al interés superior del menor, reproduciendo de esta manea un conflicto generado de origen de parte del Estado Social es por la falta de una legislación específica para otorgarle su defensa y por ello lograr un desarrollo real y asertivo en la aplicación de una política de carácter nacional para reconocer esta situación.

Uno de los hechos de mayor relevancia actuales con relación al tránsito hacia la protección del interés superior del menor se encuentra en la propuesta 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, emitida por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA: 2016) misma que pretende permear hacia cualquier decisión institucional (pública o privada) a tomar en relación con el menor sea este en un sentido positivo o negativo, pero siempre manifestándose el bienestar del menor.

Conclusiones del apartado

. Una de las características en sentido de la propuesta metodológica del historicismo es el haber permitido mostrar toda una serie de procesos de orden legislativo y administrativo, donde el denominador común es el Estado social mexicano para lograr un afrontamiento de las causas y condiciones que han dado origen a una serie de violencia hacia los derechos humanos y fundamentales de los menores con independencia de su condición legal (institucionalizados o no institucionalizados), por ello la necesidad optar de manera tardía, es decir con más de tres lustros para lograr un inminente diseño, implementación y aplicación de políticas públicas trazadas desde la propuesta de 25 al 25; las cuales pretenden materializar la vigencia de la legislación en materia del derecho de menores, pero también formulan la necesidad de proyectar como en su momento surgió en 2011 la promulgación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (DOF; 2011 Octubre 24); para que en un momento cercano se logre una legislación de carácter general para vigilar la prestación de servicios institucionales otorgados a las Niñas, Niños y Adolescentes.

CAPÍTULO 3

RESILENCIA LEGAL DEL MENOR INSTITUCIONALIZADO EN EL ESTADO DE JALISCO.

La existencia de una fragmentación normativa jurídica de protección hacia el menor de edad institucionalizado, así como de instituciones encargadas de “garantizar” el cuidado y protección en sentido físico, psicológico y legal, señala la preocupación del Estado de Jalisco respecto a la problemática en estudio. Hacer también una referencia a su falta de consolidación en cuanto a su operación de orden secuencial de cuidado y afrontamiento, no solamente por la falta de un “diagnostico” de orden multidisciplinario para el truncamiento en su mejora y expectativa de vida para este grupo población, el cual de por si señala un debilitamiento del proceso institucional democrático para otorgar la garantía y promoción de su “interés superior”.

En este apartado se hace una estructuración en sentido metodológico de análisis y propuestas utilizando para el ello el formato de *historicismo*, como parte de la formulación de atención y propuestas ante el escenario legal- institucional tomando como punto de arranque el sistema jurídico de protección de los menores institucionalizados, desde el ámbito constitucional, respecto a la vigencia de la garantía y cuidado de los menores, desde una cosmovisión de orden proteccionista-asistencial, anclada en una serie de disposiciones administrativas de orden nacional, local así como desde la convencionalidad internacional, en ello también se hace una descripción de orden institucional respecto a la puesta en práctica de todas estos instrumentos jurídicos administrativos aplicables para los menores institucionalizados.

La descripción en sentido metodológico de las *instituciones* y de la *normativa jurídica* y en su caso de las disposiciones *administrativas* permite diagramar una serie de retos y oportunidades para lograr un afrontamiento real y concreto hacia este núcleo poblacional.

Uno de los antecedentes primordiales para el avance legislativo actual de la Ley para la Operación de Albergues en el Estado de Jalisco (en adelante LOAEJ); es la reforma de la Constitución Local de 1994, es decir con la inserción en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco en su artículo 54

Respecto a la inserción de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, mediante la promulgación de un decreto de orden legislativo número 16541 (en adelante como POEJ 1997 Abril 28) con el cual se estatuye de manera coyuntural-institucional como el primer intersticio respecto a las obligaciones legales-institucionales de otorgar protección a los menores institucionales, fijándose de una forma analógica con la garantía de derechos de parte de la Comisión Estatal de Derechos del Estado de Jalisco (CEDHJ), así como del Sistema Integral para el Desarrollo Integral de Familia en Jalisco (SIDIF Jalisco).

La fragmentación de instituciones, la falta de compartimento de información de orden estadística cualitativa- cuantitativa proyectan como debilidad del Estado de Jalisco un afrontamiento institucional certero, de allí el título de nuestro apartado, en donde se trazan dos momentos de contexto para nuestras propuestas y debate de esta investigación, tanto esta descripción del primer indicio tasado en la temporalidad de la reforma constitucional en el ámbito local, así como de la emisión de manera conjunta de una triada de Normas Oficiales Mexicanas, mismas que proyectan este primer indicio de cuidado y protección contemporánea para los menores institucionalizados.

Respecto al segundo momento de esta contextualización se objetiva con la emisión de un Informe Especial de 2011, a través de una serie de denuncia previas

realizadas por los medios de comunicación (Anexo 1, 2, 3, 4); situación fundamental para analizar y valorar la actualidad de la legislación marco (LOAEJ), situaciones conjuntas que permite la propuesta de insertar la figura de “Albergue Temporal” formulado desde su inserción en la Normativa legal, y disuelta en la legislación marco. Según las consideraciones anteriores este conjunto de señalamientos estructuran “la resiliencia legal” de parte de los menores de edad institucionalizados en el Estado de Jalisco, donde el factor determinante en última instancia es la falta de observancia plena del “interés superior del menor” próximo a institucionalizar.

En el ámbito institucional, a su vez este campo de “resiliencia legal” se estructura por la fragmentación de acciones e inejecución de planes, programas y políticas públicas para evitar su institucionalización, ante la falta de una base de datos cualitativa- cualitativa en donde se evalúa de manera previa los alcances de la próxima institucionalización del menor, aun cuando en la legislación actual se estatuye, pero sin la definición de variables, matrices de evaluación, formatos para evitar su traslape, es decir su descoordinación de acciones institucionales.

La situación describir en este apartado toma como base su contextualización de esta serie de factores con el objetivo de *construir* el concepto institucional y legal de la protección de menores institucionalizados para nuestro objeto de estudio, y con ello permitir la descripción de la situación anterior y actual de los menores institucionalizados en la dimensión de afrontamiento de retos y oportunidades institucionales y legales ante los menores de edad condicionados hacia un futuro incierto respecto a su forma primaria de protección contra “riesgo” “vulnerabilidad” pero también incertidumbre ante escenarios como el de “re victimización” o “abandono institucional” dentro de los procesos y situaciones de “derivación” de menores, como parte de las necesidades del entorno de “seguridad”.

Descrito el objetivo de este apartado, su valoración de contiene una estructuración de propuestas que sobre ella se levantará la descripción y análisis de la legislación marco en sentido comparativo, obteniendo para ello resultados para

redactar los retos y oportunidades actuales respecto a nuestro objeto de estudio como formas jurídicas de los reflejos institucionales respecto a su fragmentación de acciones.

A su vez la forma de corroborar la serie de facultades de orden legislativo e institucional (en sentido de propuesta metodológica) respecto a la protección desde la institucionalización de los menores, obtiene una valorización respecto del antecedente de una Norma Oficial Mexicana dictada de manera previa (NOM- 167 SSA1- 1997) categoriza la fragmentación institucional y su dispersión en la continuidad de cuidado hacia los menores institucionalizados, comprobándose lo anterior con la emisión desde la una entidad pública perteneciente al ejecutivo (Procuraduría Social) con la emisión de un “ *Manual de visitas de inspección a Albergues que atienden a Niñas, Niños y Adolescentes*” ante un escenario previo de violencia institucional con la emisión de la Circular 57/96 de la entonces Procuraduría del Estado de Jalisco (Jorge López Vergara), estatuida como un vaso comunicante hacia una serie de adopciones que en su momento fueron calificadas en muchas de sus ocasiones como violatorias a los derechos de la niñez institucionalizados, el cual aún cuenta determinaciones contrastantes respecto a los albergues en el Estado de Jalisco (situación abordada de manera general en el siguiente apartado).

Ante este recorrido de orden doctrinal, jurídico y metodológico se evalúa la protección de orden institucional y legislativo de los menores institucionalizados. Del texto integral de este apartado tercero, se desprende la producción y reproducción de acciones asertivas y discontinuidad de parte del Estado, resaltando para ello la conjunción entre lo institucional- legal.

3.1 Contextualización de la protección de menores institucionalizados; primeros indicios.

La contextualización en la vigencia de protección de los menores institucionalizados en el estado de Jalisco, puede ser abordada desde una “diferenciación” de cuidado y garantía de sus derechos legales, por una lado la emisión de una triada de Normas Oficiales Mexicanas, (NOM), así como su institucionalización desde el ámbito constitucional trazado desde su observancia en la administración pública estatal de carácter centralizada y descentralizada, como parte de la vigencia de los objetivos primordiales para otorgar la debida coherencia en cuanto al cumplimiento del “sistema jurídico mexicano”. Según la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus Segunda Sala en la jurisprudencia identificada como 100/2008 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en la Novena Época tomo XXVII (2008 Junio); este concepto de “sistema de normas”, se interpreta como aquel conjunto de normas con una correlación directa entre sí, casi de carácter indisoluble en cuanto a –materia, tema, objeto, causa, principio o fuente-.

Para lograr esta vigencia de este “sistema Jurídico mexicano” en relación con su funcionalidad administrativa, se encuentra encomendada desde el ámbito constitucional de manera reservada exclusivamente para el Ejecutivo Federal (CPEUM Artículo 89 fracción I), al determinar de manera concreta una forma diádica para su observancia (Legislación y Administración Pública), así como en el mismo sentido pero con vigencia en el ámbito local para este mismo supuesto como lo establece la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ artículo 50 fracción VII).

Para el caso de la emisión de las Normas Oficiales Mexicanas con la teleología de otorgar protección a los menores institucionalizados desde su ámbito de aplicación como parte de la Administración Pública Centralizada, aún de manera previa a la

emisión de legislación especializada para ello, como es el caso con la vigencia de la NOM- 167-SSA1- 1997 (DOF 1999 Noviembre 17), así como en su momento la emisión de la reforma constitucional (CPEJ artículo 54), situaciones ambas que se presentan como parte de la protección y cuidado de menores a través de diferentes órganos con niveles especializados (Procuraduría Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco), precedidas ambas de parte del Ejecutivo del Estado, actualizándose para ello una centralidad de la Administración Pública Estatal (LOPS artículo 2), y una paraestatal (DIF Jalisco) vinculados ambos en la protección de menores institucionalizados de parte del ejecutivo en su etapa inicial, lográndose en la actualidad una transversalidad de carácter institucional con diferentes dependencias tanto en el ámbito centralizado y descentralizado Siendo las siguientes; Secretaría de Desarrollo Social; Instituto Jalisciense del Adulto Mayor; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco; Instituto Jalisciense de Asistencia Social; Secretaría de Salud; Procuraduría Social; Comisión Estatal de Derechos Humanos; Ayuntamientos. Esta exigencia de orden administrativo de coordinar acciones entre el ámbito centralizado y descentralizado para lograr el cuidado y garantía legal para los menores institucionales tiene a su vez una pretensión de parte de las estructuras administrativas – legales establecida actualmente en la actual Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (POEJ 2015 mayo 21).

La vigencia y aplicación de estas serie de Normas Oficiales Mexicanas como parte de la habilitación de parte del Ejecutivo Federal para su emisión a través de instancias centralizadas o descentralizadas señalándose en su momento una serie de detalles de carácter técnico- operativo para su vigencia y aplicación como parte de la Administración Pública, sin que ello se pueda considerar bajo ninguna circunstancias de carácter delegatorio de las funciones legislativas, sino más bien se trata de una acción de carácter jurídico para facilitar la vigencia de protección de los menores institucionalizados, de una manera previa al sistema jurídico actual, según se describió en líneas anteriores según lo dispuesto en la esfera constitucional local para la expedición de reglamentos necesarios, a fin de proveer en la esfera

administrativa, la exacta observancia de las leyes, y para el buen despacho de la administración pública (CPEJ Artículo 50 Fracción VIII)

Otro de los antecedentes para el caso de la protección de los menores institucionalizados en el ámbito legal esta trazado en su carácter constitucional local (Jalisco), respecto a la vigencia de garantía de derechos de los menores de edad, se traza desde una cosmovisión de protección, cuidado y atención se encuentra anclada en su fundamentación legitimadora de la sociedad, como es la familia, quien a su vez, fundamenta en una proyección abarcadora institucional, con capacidad e infraestructura para lograr un afrontamiento hacia esta núcleo poblacional como son los menores de edad, es decir la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, quien mediante un decreto de carácter legislativo del Congreso del Estado de Jalisco número 16541 (POEJ 1997 Abril 28) patentiza como una de sus obligaciones legales en la entidad la defensa de los derechos de los NNA, en el Estado de Jalisco, a través de la defensoría de oficio de parte de la Procuraduría Social, en el área penal y familiar, según la reforma de carácter instrumental en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco (en adelante CPELSJ; Artículo 54).

Con base en esta construcción de protección en términos legales de los menores en el Estado de Jalisco, a través de su institucionalización, es posible analizar para con ello describir la situación actual de los menores de edad. La razón de carácter institucional de esta “Procuraduría Social”, en su inicios fue el de lograr en su momento un afrontamiento de los procesos y situaciones de los menores de edad en los albergues públicos y privados de la entidad condicionados en el orden multidimensional de condición de pobreza, condición étnica, estado de salud, edad, sexo o discapacidad en la que se encuentren ante un estado de necesidad para hacer frente a las necesidades de su entorno.

Dentro de las facultades obtenidas con esta reforma constitucional en el estado de Jalisco en relación con los menores, es la de erigirse como una institución protectora en términos legales (a pesar de su dependencia del ejecutivo del Estado); de los “intereses sociales y familiares”; con una funcionalidad fragmentada y condicionada de parte de otra institución también dependiente del Ejecutivo del estado como es el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia en Jalisco (DIF, Jalisco); que al encontrarse desde el orden Constitucional local ambas instituciones públicas, tratan de proveer las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad, propiciando la vida social, económica, política y cultura de sus integrantes (CPEJ; artículo 15). Al ser las autoridades estatales y municipales quienes deberán colaborar con la familia para su fortalecimiento, adoptando y promoviendo medidas para propiciar el desarrollo integral de la población infantil; fomentando la participación de la juventud en actividades sociales, políticas y culturales (CPEJ; artículo 15 fracción I).

La forma de corroborar estas facultades de carácter legal respecto a la protección desde la institucionalización de los menores, no es con la vigencia de una Norma Oficial Mexicana dictada de manera previa (NOM- 167 SSA1- 1997) (la cual se detallara de manera posterior) y observable a través de su institución en ese momento encargada de su vigilancia (DIF Jalisco), sino mediante su señalización dentro de su propia Ley Orgánica de la Procuraduría Social en esta disposiciones se busca otorgar esta protección y fue a través de la emisión de un “ *Manual de visitas de inspección a Albergues que atienden a Niñas, Niños y Adolescentes*” a observar por parte del personal de la Procuraduría Social aplicable para toda institución de “*asistencia social*”; en donde se encuentren albergues o en su caso exista la atención a NNA, incapaces o adultos mayores con el objetivo de “*garantizar*” el respeto de sus derechos, según se establece en su disposición normativa (LOPS, artículo 29) a sí mismo esta legitimación de otorgar su “*garantía*” de protección legal de los derechos de los menores, se estableció en su Reglamento Interior de la Procuraduría Social , el cual se publica después de una década de su inserción en el texto constitucional (POEJ 2007 mayo 19) en el cual se establece su correlación con las facultades para

esta “garantía” de derechos de los menores (RIPS; artículo 43, 44., 46), existiendo a su vez una “identidad” de facultades señaladas en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LDNNA; artículo 51 fracción VI). Con base en ello, se tuvo a su vez una disposición de carácter reglamentario para el funcionamiento de Albergues para menores de edad, Adultos Mayores, Incapaces o con Discapacidad (en adelante como RFAMAIN) publicado en su instancia correspondiente (POEJ 2012 mayo 29);

Una de las intenciones del Estado mexicano, y con vigencia en el estado de Jalisco, respecto al otorgamiento de protección, cuidado y salvaguarda de los menores se muestra a través de las siguientes disposiciones de carácter administrativo para el caso de los menores de edad; la primera de ellas es la emisión de la Norma Oficial Mexicana (NOM- 167 SSA1- 1997 Diciembre 17), la cual contiene la siguiente fundamentación de carácter Jurídico- Administrativo; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF; Artículo 39); Ley General de Salud (LGS; Artículos 13, Apartado A, 23, 24, fracción III, 27, fracción X, 34, 40, 45, 58, fracción III, 167, 168, 171 y 172. Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (LSSNAS; Artículo 3, 4, fracciones I, V, y VI, 7, 10, 11, 12, fracciones II y VI, 13, 41, 45). Ley Sobre Metrología y Normalización (LSMN artículos 3, fracción XI, 40 fracciones I y XII, 47, fracción I, 52) Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica (en adelante como RLGSMPSAM; artículo 4, 7, 8, 56, 135, fracción VI, 137, 138). Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Dentro de este sub apartado de contextualización de protección y cuidado para los menores de edad, es la similitud de concebir a la Asistencia Social en ese momento desde un ámbito de carácter solidario de parte del Estado, es decir como una forma de la “expresión de solidaridad humana”(nuestra propuesta en esta investigación es considerarla como parte de una representación de la solidaridad “mecánica” de la sociedad, en términos del teórico Durkheim), su manifestación forma parte de una “representación simbólica” entre la familia, la sociedad y el Estado, al ser este último un garante para la operación de los programas de carácter circunstanciales, para hacer un afrontamiento a los problemas

urgentes o necesidades determinadas en su agenda gubernamental, principalmente para atender a grupos vulnerables o en riesgo, como es el caso de los menores de edad en condición de orfandad, abandono, maltrato o condición de rechazo.

La emisión de esta Norma Oficial Mexicana, (NOM- 167 SSA1- 1997 Diciembre 17) es lograr estimular y fortalecer acciones de orden asistencial social realizadas por conducto del Sistema Nacional de Salud con base en su disposición de atención a grupos vulnerables, para lograr con ello una optimización de manera eficiente y eficaz de los recursos, para lograr la construcción de una sociedad equitativa, justa y democrática en el aspecto constitucional.

Dentro de los alcances y metas con la vigencia de esta (NOM- 167 SSA1- 1997 Diciembre 17), fue el de establecer un conjunto de mecanismo de carácter “básico” para facilitar y alentar la “instrumentación” de acciones en favor de los menores de edad, así como también a los Adultos Mayores sujetos a la Asistencia Social, tomando en cuenta la consideración de orden socio- cultural de cada una de las entidades federativas. Este alcance de la NOM, se limitó a la emisión de un “*Manual de Visitas de Inspección*” con toda una serie de deficiencias en cuanto al otorgamiento de garantías legales para con los menores de edad en situación de institucionalización (esta situación se desarrollara con mayor precisión en líneas posteriores). A pesar de tener un ámbito de aplicación en toda dependencia y entidad de la administración pública sea federal o local, así como para personas físicas o jurídicas de los sectores social y privado que conformar el Sistema Nacional de Salud, en la realidad jurídica fue poco el impacto logrado en la entidad. Esta misma disposición de carácter administrativo, fue el establecimiento de una correlación hacia otras Normas Oficiales Mexicanas, como son;

NOM-001-SSA2-1993, Que establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud.

NOM-008-SSA2-1993, Para el Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente.

Otra de las disposiciones de carácter Administrativo son la Norma Oficial Mexicana tanto para menores de edad y Adultos Mayores NOM- 032-SSA3-2010 (DOF: 2011 Febrero 25) así como la NOM- 032-SSA3-2012 (DOF: 2012 Septiembre 13); con la siguiente fundamentación legal Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF; Artículo 39: Ley Federal del Procedimiento Administrativo (en adelante como LFPA; Artículo 4) Ley Federal sobre Metrología y Normalización (en adelante como LFMN; artículo 38 fracción II, 40 fracciones III y XI, 41 y 43, 44 primer párrafo, 47 fracción IV); Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (RLFMN; artículo 28) Ley General de Salud (LGS; artículos 3o. fracciones I y XVIII, 6o. fracción III, 13 Apartado A fracción I, 24 fracción III, 27 fracción X, 47, 167, 168 fracciones I, II y III, 171 y 200 Bis de la Ley General de Salud; Ley de Asistencia Social (LAS; artículos 3o.,4o., 7o., 9o. fracción II, 10o., 12 fracciones I incisos a, b y c y II, 13, 48, 52, 56, 57, 63 y 64); Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM; Artículos 48, 49): Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (RISS; artículo 2o. Apartado A fracción I, 8o. fracción V y 18 fracción III).

Es relevante mencionar en este primer indicio de contextualización de inserción legal para con los menores en donde la institución del ejecutivo (procuraduría social) en el transcurso de una década de funcionamiento con el objetico de lograr en su oportunidad la emisión de su patente legal, es decir, la Ley orgánica de esta institución, en el cumplimiento de sus objetivos trazados en el ámbito constitucional, siendo primeramente su regulación de la organización, estructura, funcionamiento y atribuciones, siendo entonces que su emisión se data en 2007 (Abril 27), según la publicación el Periódico Oficial el Estado de Jalisco (POEJ: 2007 Enero 17), existiendo una década de diferencia para fijar su competencia y facultades previamente establecidas en el ámbito constitucional.

Con base en esta descripción de cada una de las emisiones de carácter legislativa o administrativa de parte del Estado, para lograr con ello la garantía legal de cuidado y atención para con los menores en el Estado de Jalisco, en situación de “institucionalización” destacándose principalmente la “funcionalidad” y estructura organiza de la “Procuraduría Social” a través de su *“Manual de Visitas de Inspección de Albergues que Atienden a Niñas, Niños y Adolescentes”*; según el Acuerdo de la entonces Procuradora Social (POEJ 2013 Enero 20); ejecutable y observable a través de los Agentes de la Procuraduría Social, con el Objetivo de que la “Dirección de Atención a cárceles y Organismos de Asistencia Social en el Estado de Jalisco”, practique las visitas de “inspección” a los organismos públicos y privados que atiendan o albergan a NNA, así como a los Adultos Mayores, mediante dicho instrumento jurídico, a efecto de programar, ejecutar y derivar sus observaciones a las autoridades competentes.

Su meta como “Manual de Visitas de Inspección” se traza en el siguientes “tipo ideal”, de vigilancia y cuidado de menores, de una manera conjunta con los Adultos Mayores, pero en espacios físicos determinados previamente;

A).- Llevar con apego a la ley (Sic) la práctica de las visitas ordinarias y extraordinarias que se les encomienden (Agentes sociales) supervisando el cumplimiento de las disposiciones jurídicas a las instituciones de asistencia social que alberguen o atiendan niñas, niños o adolescentes, incapaces con el fin de “garantizar” el respeto de sus derechos”.

B) Detallar las posibles “irregularidades” que afecten la observancia y respeto a las disposiciones aplicables.

C) Remitir los resultados de las visitas practicadas para la formulación de los pliegos de observaciones correspondientes.

Esta facultad legal de la “Procuraduría Social” a través de su titular para “garantizar” solo el “respeto” de los derechos de los menores, se fundamenta en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (en adelante como LOPS; artículo 10, fracción IV) y en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEJ: artículo 24). Con base en ello tanto en el ámbito administrativo con la emisión de las NOM, así como la inserción en la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, y con la reforma de la constitución local, de trazo la vigencia legal de los menores institucionalizados en Jalisco.

Para cerrar este subapartado, se muestra a continuación de manera gráfica esta serie de disposiciones de carácter administrativo legal que actualmente proyecta el cuidado legal de los menores de edad, tomando como referencia de ello la disposición de su proyección en el ámbito de la salvaguarda de sus derechos

Imagen Descriptiva 5.- Disposición legal administrativa inicial de protección de menores institucionalizados en Jalisco.

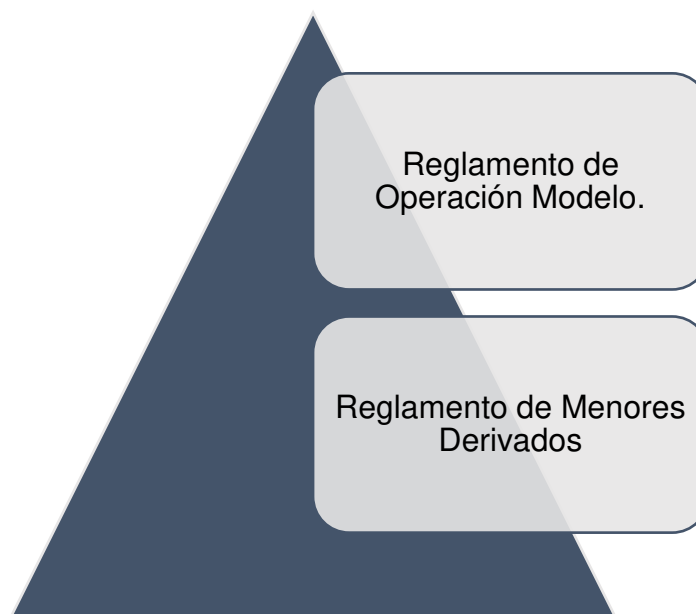


Fuente; Elaboración propia de la autora del documento.

Con base en lo anterior, es posible la formulación de una serie de propuestas de orden legislativo y administrativo, respecto al cuidado y protección de los menores institucionalizados de parte del Estado, mismos que se presentan a continuación en

un sentido gráfico, el cual se podrá desarrollar de manera específica en un apartado siguiente.

Imagen Descriptiva 6.- Disposición legal administrativa pendiente para protección legal de menores institucionalizados en Jalisco.



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento.

3.2 Contextualización de la protección de menores institucionalizados; Proyección legal.

Un vértice para proyectar la dimensionalidad de los menores institucionalizados es la emisión en su momento de la *iniciativa de ley* de la entonces diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (2013 de septiembre 12), quien mediante una propuesta de “iniciativa de Ley” cuyo título original propuesto en su momento fue el de; *Ley Estatal para la operación de albergues públicos y privados, centros asistenciales y establecimientos similares para personas Adultas Mayores*. Quien realizó una proyección de la situación vivida en los albergues desde la fragmentación de

acciones de parte del estado, desde el ámbito institucional, el cual tiene como correlato de su impulso el Informe de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de Jalisco (en adelante como IE IV, CEDHJ, 2011), respecto a la preocupación por la constante denuncia de la violación a los derechos humanos de los menores de edad en estos centros de guarda y custodia, mismo que será analizado de manera pormenorizada en un siguiente sub apartado de esta investigación. Dentro de esta iniciativa se destaca desde la exposición de motivos de la legislación descrita;

“Numeral IV.- Que derivado de la importancia de la materia que nos ocupa con motivo de la salvaguarda de los interés superiores de la niñez, así como de los derechos de las demás personas objeto del ordenamiento que nos ocupa, el Poder Ejecutivo del Estado, en lo conducente, ha tomado en consideración el instrumento expedido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos identificado como Informe Especial 2/2011/V, sobre la supervisión del respeto de los derechos de la niñez en las instituciones responsables de su cuidado y custodia en Jalisco (Iniciativa de *Ley Estatal para la operación de albergues públicos y privados, centros asistenciales y establecimientos similares para personas Adultas Mayores 2013 septiembre 12*).

Con base en el señalamiento de esta iniciativa de Ley, para la búsqueda de la regulación de las actividades al interior de los albergues tanto de menores como de Adultos Mayores, por considerar una insuficiencia normativa legal del anterior reglamento emitido por otra de las instituciones encargadas también de su vigilancia (Procuraduría Social), se buscó en ese momento el otorgamiento de las garantías respeto a los derechos plenos humanos y fundamentales de las personas institucionalizados en Jalisco, de una manera similar a como se estableció en el Estado de Veracruz, con la emisión de normativa de regulación de albergues un año antes.

Al tomar como parte de la sensibilización de acciones de protección y cuidado hacia esta población se trató de conjuntar en términos conceptuales los siguientes

señalamientos aplicables para el Estado de Jalisco desde las normativas administrativas legales siguientes;

I.- NOM- 167-SSA1- 1997, establece una serie de procedimientos para homogenizar principios, criterios, políticas y estrategias para el caso de la prestación de servicios y desarrollo de asistencia social para menores de edad, así como de adultos mayores:

II.- NOM- 233- SSA1- 2003- Al hacer referencia respecto a las necesidades desde el ámbito de infraestructura (arquitectura), los cuales inserta en la legislación como cumplimiento de orden mínimo para cumplir de parte de los establecimientos de atención médica y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia en caso de personas con discapacidad.

III.- NOM- 031- SSA- 2010. Establecen una serie de elementos para el funcionamiento, organización e infraestructura a observar los establecimientos de los sectores públicos, social y privado, que presten el servicio de asistencia social para grupos vulnerables o en riesgo en especial cuando se trata NNA.

Con base en ello la propuesta de esta primera iniciativa para tratar de homogenizar el cuidado, guarda y protección de las personas institucionalizadas, se buscó la coordinación de acciones desde la tipificación de 110 artículos, trazados desde 23 capítulos, describiéndose en ello cuatro artículos de carácter transitorio. A su vez de los impulsos de esta iniciativa de ley para la protección y cuidado de las personas institucionalizadas se tiene un papel importante no solamente desde el ámbito institucional (CEDHJ); sino también de parte de los medios de comunicación (Véase anexos 1, 2, 3, 4) destacándose de manera principal lo escrito en un medio periodístico de circulación estatal lo siguiente.

En la nota del periódico la Jornada, en su edición del estado de Jalisco (2012 Febrero 2) *Violación de derechos de menores en la mitad de los albergues en*

Jalisco. Con base en la información descrita, la descripción realizada en su momento por la institución encargada de su protección de los menores dentro de los espacio institucionales, según la reforma constitucional del Estado (CPEJ; artículo 54) recayó en su momento tanto en la procuraduría Social, así como del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, en el estado de Jalisco, la cual la primera de las instituciones tenía detectado a 4, 516 menores de edad, distribuidos en 111 albergues en un promedio de cuarenta menores de edad en cada uno de ellos, en donde la violación a sus derechos humanos y fundamentales inscritos en la Constitución Federal, se hacía presente en cuando menos la mitad de ellos, según la declaración de la institución pública encargada de su vigilancia; Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), emitido por su titular Felipe de Jesús Álvarez Cibrián en el estudio proyectivo de la legislación actual (en adelante como informe especial 2/2011/V).

Entre las violaciones destacadas, se tiene el de derecho a una vida digna, integridad física y emocional, a la salud, libertad de expresión y del contar con una familia (en el siguiente apartado se describirá de manera pormenorizada cada una de las dimensiones de este informe emitido por la Comisión Estatal de Derechos humanos, como parte de la propuesta de nuestra investigación).

De aquí el contenido de este apartado propuesto, en donde los menores institucionalizados, se encuentran en un estado resiliente ante el actuar de las instituciones, así como de las disposiciones jurídicas (Reglamento de observación de albergues para menores de edad y Adultos Mayores, emitido y ejecutado por la Procuraduría Social, en desconexión con las demás instituciones encargadas también del cuidado y guarda de las personas institucionalizadas) dada para obtener una garantía y respeto irrestricto de sus derechos humanos y fundamentales, donde el poder Ejecutivo del Estado, por una parte emite una Circular 57/1996 por el entonces procurador de justicia del Estado de Jalisco, para buscar su canalización hacia los albergues, y el Estado mexicano, con la emisión de una serie de Normas

Oficiales de carácter administrativo- legal busca su regularización y control, ante la falta de un registro especializado para lograr su permanencia y estancia de los menores dentro de este espacio de cuidado, situación regulada actualmente a través de la Legislación reglamentaria de estos albergues, como parte de la garantía y protección efectiva de los derechos humanos y fundamentales de los menores de edad en las instituciones públicas o privadas de cuidado y atención (Iniciativa de Ley Estatal para la operación de albergues públicos y privados, centros asistenciales y establecimientos similares para personas Adultas Mayores 2013 septiembre 12).

Otra de las contextualizaciones a destacar de las situaciones mostradas ante la insuficiencia de vigencia en la aplicación de este reglamento se visibilizo con la publicación (de allí su proyección legal, en donde se conjuntaron tanto los medios de comunicación, así como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, proyectando desde 2013 la iniciativa de ley; la cual se publica hasta 2015, y su vigencia es a partir de 2016) en los medios impresos de la falta de una “bitácora” para determinar el ingreso y egreso de los menores, así como las condiciones del hogar en donde se encontraban, lo anterior según la nota del periódico *El Informador* (2013 marzo 24) *Viven niños limbo jurídico*, con base en la declaración de la entonces Procuradora Social, señala la existencia hasta ese momento (2012) 5, 378 menores de edad, de los cuales el ejercicio de la patria potestad de parte del Estado, se muestra como un reto a resolver.

En ello se suma la falta de un Sistema de Información (situación descrita de una manera concreta en el siguiente apartado) sobre la población infantil en los albergues para menores, en donde se tenía como referente la existencia de una bitácora única, así como la formulación de expedientes de manera individualizada para cada menor de edad según la información mostrada por *Pedroza* (2013 octubre 20) *Sin fecha el control del albergue en Jalisco El Informador* (anexo 2).

En la emisión de la Ley para la Operación de Albergues en el Estado (LOAE) estas situaciones se encuentran incluidas, pero se tiene la misma falencia legal, no existe un registro actualizado en sentido cuantitativo y cualitativo de esta exigencia para la fijación de cualquier política pública, así como la coordinación de acciones de parte del Estado hacia este núcleo de población. Y menos aún se cuenta con la existencia de indicios de la recomendación formulada en su momento por el titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco referente a la existencia legal de un albergue “filtro” para el caso de los menores de edad *El Informador (2013 octubre 20) Sin fecha el control del albergue en Jalisco.*

Uno de los puntos latentes actuales con la vigencia de “garantizar” los derechos de los menores institucionalizados en el Estado, es la falta de información con relación a la cantidad de niños albergados en Jalisco, a efecto de lograr real protección, cuidado y vigencia del interés superior del menor, ante el caso de su institucionalización, en el siguiente se describe una de las propuestas ante esta problemática, a través de la operabilidad de un “albergue filtro” ejecutado por persona multidisciplinario, y de coordinación institucional, así como la de generación de una base de datos estadístico con indicadores sobre esta problemática.

Esta discrepancia en sentido cuantitativo de parte de las instituciones públicas se manifiesta en la información periodística recabada por un diario local y la exposición de motivos realizada por la autora de la propuesta de la Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco. En referencia al señalamiento actualizado de esta falta de información verídica e institucional de los menores de edad se tiene:

“ahorita estamos requiriendo de un poco más de cuatro mil, algunos han hablado sobre cinco mil, hablo de la información que nos han otorgado instancias públicas sin embargo, ha habido discrepancias entre la información que tiene la Procuraduría Social, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social y el Consejo Estatal de Familia. Hay Expertos o personas que se dedican a esta labor que opinan que pudiera haber en Jalisco cerca de siete mil niños y niñas institucionalizados,

pero tampoco hay elementos para poderlo sostener” *La jornada Jalisco (2013 Noviembre 4) CEDH*
 Pretenden concluir en diciembre diagnóstico de albergue para menores.

Esta situación de incumplimiento de carácter institucional se tiene desde la anterior reglamentación (Reglamento para el Funcionamiento de Albergues para Menores de Edad, Adultos Mayores, Incapaces o con Discapacidad del Estado de Jalisco), reglamentario de las disposiciones establecidas en su momento en Código de Asistencia Social (CAS, artículo 1); Al formular en su artículo sexto, la obligación de parte de la Secretaría de Desarrollo Humano e Integración Social actualmente Secretaría de Desarrollo Humano e Integración Social (en adelante SEDIS), como una de las facultadas en las disposiciones reglamentarias el establecimiento de un *registro único de menores de edad albergados* en su caso al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF Estatal), inscribir a los menores de edad en el registro correspondiente (registro no disponible en su página de internet actualmente) .

Sin dejar de señalar la obligación en su momento de contar de parte de los albergues con un registro de menores en *status* legal, es decir bajo custodia, la generación de la información tenía en su momento como *ideal legal* la remisión al Consejo Estatal de Familia en su orden estatal o municipal (esta situación de nueva cuenta se dispone en la legislación actual); con base en ello, se da cuenta de una dispersión de la información e incumplimiento de parte del Estado de Jalisco en relación con la vigencia y atención de su población de menores de edad sujetos a la *institucionalización*, corroborándose con ello la comprobación de la hipótesis de trabajo propuesta al iniciar esta investigación.

La inobservancia en el ámbito internacional de las “Directrices sobre las modalidades Alternativas de cuidado de los niños”, se muestra inobservada de parte del Estado de Jalisco, en cuanto a la vigencia y promoción de la aplicación de la convencionalidad internacional, en especial con la Convención sobre los Derechos

del Niño, en especial con la falta de la prevención de esta necesidad de articular y construir información de una manera asertiva para lograr su atención integral.

3.3 Análisis de la legislación de menores institucionalizados; causas contrastantes.

Ante un crisol legal de protección y cuidado de menores institucionalizados, tanto de orden nacional, local emitidos por los poderes ejecutivo entre otros los siguientes; Reglamento tipo para el Funcionamiento de Albergues para Menores de Edad, Adultos Mayores, Incapaces o con Discapacidad del Estado de Jalisco (POEJ 2012 mayo 29); Manual de visitas de inspección a albergues que atienden a Niñas, Niños y Adolescentes (POEJ 2013 enero 12) hasta la actual Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (POEJ 2015 mayo 21) emitido este último por el poder legislativo, previa el antecedente de la legislación evaluada anteriormente (Iniciativa de Ley Estatal para la operación de albergues públicos y privados, centros asistenciales y establecimientos similares para personas Adultas Mayores 2013 septiembre 12). Proyecta actualmente la selección y comparación de elementos de protección, guarda, custodia y garantía de menores institucionalizados para en su momento optar por su justificación de propuestas.

En un primer momento de este sub apartado se señala con relación al Reglamento tipo para el Funcionamiento de Albergues para Menores de Edad, Adultos Mayores, Incapaces o con Discapacidad del Estado de Jalisco (POEJ 2012 mayo 29), en su contenido destaca su sección primera del Capítulo V, establece la descripción de las autoridades autorizadas para el ingresar a menores de edad (artículo 31), la realización de su registro (artículo 33), la obligación de tener el registro y actualización para poder remitirse al Consejo Estatal de Familia, y este también para el Sistema DIF; el ingreso realizado por escrito de la autoridad, según el cumplimiento de requisitos previamente establecidos (artículo 34), obligación de

contar con un expediente individualizado por menor atendido (artículo 36, obligación de remitir mensualmente al Consejo Estatal de Familia, relación por escrito actualizada sobre cualquier incidencia respecto a los menores de edad, para la integración al Sistema de Información (artículo 37).

Así también esta misma reglamentación emitida en 2012, ya previa de manera concreta el egreso de los menores de manera definitiva (artículo 37), requisitos de la orden de egreso (artículo 41), tiempo de conservación de expediente de un menor egresado (artículo 42) supuestos de egresos temporales (artículo 42 y 43). Está pendiente por lo tanto la plena vigencia de sus derechos de los menores según se muestra en la misma exposición de motivos de la legislación propuesta por la entonces Diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez; *Ley Estatal para la operación de albergues públicos y privados, centros asistenciales y establecimientos similares para personas Adultas Mayores*. “aún se presenta como un asunto pendiente) (Exposición de Motivos; 124).

Con base en lo anterior, la motivación para la formulación de la Ley para la Operación de los Albergues del Estado de Jalisco (POEJ; LOAEJ 2015 mayo 21), se trazó desde el análisis de la disposiciones de orden internacional como es el caso del informe realizado (2013) en su momento por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al describir la serie de derechos de los menores de edad a contar con una familia, los cuidados alternativos, con el objetivo de “poner fin a la institucionalización en las Américas (CIDH; 2013), elementos que permiten una “adaptación” del sistema jurídico en relación con esta población en riesgo o en situación de vulnerabilidad.

La integración de esta legislación a su vez, se trata de dar cumplimiento a las disposiciones de orden internacional a través del Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), referente a la solicitud realizada para el Estado mexicano, respecto a la revisión de proceso de institucionalización y de los cuidados de carácter alternativo otorgados para con los menores de edad, privados en su caso del medio

familiar, principalmente a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) El derecho del niño y niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas”. Describiéndose los principios de solidaridad y el carácter de excepcionalidad para el caso de los menores de edad. Señalándose de esta manera una serie de principios de carácter protector de parte del Estado Mexicano (comparativo en el ámbito nacional e internacional del impulso y adaptación de la normativa jurídica e instrumentación administrativa para dar protección a los menores institucionalizados) , y en especial para el estado de Jalisco, sin dejar de reconocer en el ámbito nacional reglamentación de este mismo sentido en Coahuila, con el Reglamento para Instituciones públicas y privadas que albergan menores de edad en el Estado de Coahuila; en este mismo sentido Nuevo León con la Ley de Instituciones asistenciales que tienen bajo su guardad, custodia o ambas Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Nuevo León; así como la disposición reglamentaria de Chihuahua; Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad en el municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. Ley para el Funcionamiento y Operación de albergues, centros Asistenciales y sus similares del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2012 Septiembre 12).

Con base en lo anterior, la legislación en el Estado de Jalisco, respecto a la forma en que retoma y excluye una serie de principios previamente establecidos en las distintas disposiciones normativas en el ámbito internacional, nacional y local, se fijó como objetivos de su legislación actual (POEJ; LOAEJ 2015 mayo 21) (Decreto – legislativo- 25337/LX/15; 127) entre otros los siguientes;

A) Integrar un padrón único de albergues;(en la legislación no se precisa los indicadores o variables a tomar en consideración para su emisión, ni tampoco se describe la utilización de un albergue filtro, previo a la derivación de parte de las instituciones públicas).

B) Obligar la construcción de una bitácora de ingreso, egreso y estancia de menores en albergues (supervisada en todo momento por una instancia pública);

C) Obliga a la supletoriedad de la legislaciones siguientes;

I) Código Civil.

II) Código de Procedimientos Civiles.

III) Legislación en materia de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

IV) Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor.

V) Ley de Salud.

VI) Ley del Procedimiento Administrativo (todas del Estado de Jalisco) (LOAEJ, artículo 2) así como también LGDNNA

D) Garantizar la protección de los derechos fundamentales, particularmente de quienes reciben los servicios de atención y cuidado de albergues. La propuesta es atender a través de sus efectos más nunca de sus orígenes, como son la “violencia”, “riesgos” y “vulnerabilidades” a los que se encuentran expuestos constantemente, además no se buscan una estructura para proyectarse con la atención de una política pública para su afrontamiento y escalamiento hacia la agenda legislativa. Elementos por los cuales se sigue incumpliendo con la serie de normativas las cuales dieron origen a esta legislación marco para la operación de albergues, más no para el evitar su institucionalización de los menores de edad.

E) Formular una cartilla de derechos de los menores (residentes); así como de sus familiares (se deja de lado el tema de la autonomía, así como su autodeterminación de los menores según el desarrollo y entorno en donde se desenvuelven)

F) Establecer Derechos y obligaciones y sanciones para de los encargados de Albergues o en su caso a la institución (una coordinación entre Reglamento tipo

Albergue para menores de edad, Adultos Mayores, incapaces; así como Manual de Visitas de Inspección: así como las disposiciones de orden previo establecidas en la Convencionalidad internacional con relación a evitar en todo momento la “institucionalización” de los menores de edad; también observa de una manera previa lo dispuesto hace más de tres lustros en las Normas Oficiales Mexicanas en referencia al cuidado y atención de menores en los albergues de asistencia social);

G) Conectividades institucionales en el cuidado y vigilancia de la ley, así como el de su competencia para vigilar y supervisar este tipo de Establecimientos. Entre los propuestos por la legislación de operación de albergues se encuentran los siguientes;

I.- Secretaría de Desarrollo e Integración Social, como dependencia reguladora y vigilante de la legislación.

II.- Instituto Jalisciense del Adulto Mayor;

III.- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco;

i) Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

IV.- Instituto Jalisciense de Asistencia Social;

V.- Secretaría de Salud;

VI.- Procuraduría Social;

VII.- Comisión Estatal de Derechos Humanos;

VIII.- Ayuntamientos (Cabildos)

Se tiene una interdisciplinaria de las dependencias públicas, pero fragmentadas en cuanto a los alcances y objetivos propuestos por la misma

normativa legal, elementos que serán descritos de una manera estimativa en el siguiente apartado

H) Prohíbe la figura de “albergue abierto” a efecto de evadir cualquier responsabilidad de sus directivos.

I) Incorpora la fuerza de una ley; en cuanto a la imposición de medidas precautorias para los albergues (recomendación, apercibimiento por escrito) hasta la suspensión, como disposiciones coercitivas realizadas por la SEDIS.

J) Fijación de principios de atención para la población objetivo (Menores de edad y Adultos Mayores)

I.- Necesidad.

II.- Idoneidad.

III.- Excepcionalidad.

IV.- Temporalidad (LOAEJ, Artículo 27)

3.4 Menores de edad institucionalizados en Jalisco; Retos y oportunidades para la legislación marco.

En cada Estado, la justicia no es sino el provecho de aquel que tiene en sus manos la autoridad, por ende, el más fuerte. De lo cual se sigue, para todo hombre que sepa razonar, que, dondequiera que sea, la justicia y lo que aprovecha al más fuerte son una y la misma cosa. (Platón).

Ante el trazo de los objetivos de esta investigación se encuentra la de formular una serie de propuesta respecto al mejoramiento de la condición de la institucionalización de los menores de edad, una de ellas se encuentra en la inserción de la figura de

“albergue temporal” figura que se encuentra en la legislación marco del Estado de Jalisco respecto a la operación de los albergues, pero sin la descripción precisa para otorgar su debida protección hacia la población objetivo, al señalar su especificidad por el espacio de tiempo, más no por su categorización y conceptualización.

Con base en ello se toma en consideración el concepto operacional de ello el siguiente; es el establecimiento en donde se atiende de una manera temporal a “menores víctimas de delitos” que se encuentran ante una situación de conflicto, daño o peligro, con una edad entre los cero a doce años de edad, que pueden ser “derivados” a los centros de Asistencia Social de los tres niveles de atención en el Estado mexicano (en adelante como NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.4 : DOF; 1999 Diciembre 17).

Para este aspecto en la Legislación del Estado de Jalisco (LOAEJ; POEJ 2015 mayo 21); no se contiene esta precisión, aun cuando existe de manera vigente un Convenio entre la Fiscalía General del Estado, Hogar Cabañas y el Sistema Integral de la Familia (2014); ante las situaciones acontecidas en un albergue de la ciudad de Morelia, Michoacán. *La anterior descripción precisa y corrobora de manera específica nuestra hipótesis de investigación, ante la imprecisión e indefensión para los menores de edad ante situaciones de violencia, la cual se encuentra debidamente formulada en una Norma Oficial Mexicana, pero sin la resonancia legal de parte del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, de insertarse como parte de la figura legal-administrativa del “albergue filtro”.*

La inserción del concepto de “Casa Hogar” en la disposición administrativa de vigencia legal (en adelante como NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.6: DOF; 1999 Diciembre 17), describió a la Casa Hogar, como aquel establecimiento que atiende a menores de edad entre 6 y 18 años de edad, en casas mixtas o por sexo según se

disponga del modelo de atención y en casos especiales, la estancia se podría prolongar como máximo a la edad de 20 años.

Con referencia a nuestro objeto de investigación, esta clasificación es observada de manera plena en su legislación actual (ROCHC; artículo 84), pero no así dentro de la normativa jurídica vigente y actual en relación con los albergues (LOAEJ; POEJ 2015 mayo 21), esta legislación tiene vigencia a partir del día primero de enero de 2016, en el cual se estableció como una de las ordenanzas legales para el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social e Integración Social la emisión de un Reglamento de Operación Modelo, en un plazo no mayor de 60 días naturales a su emisión, situación incumplida según la información obtenida al término de esta investigación(LOAEJ Artículo Octavo Transitorio)

Una de las oportunidades legales para ello es revisar su normativa orgánica en cuanto a la recepción de menores, mismos que no deberá de ser mayores de 12 años para el caso de Niñas o Niños (ROCHC; artículo 91 fracción IX, X)

La inserción de una clasificación de atención a los menores muestra una mayor accesibilidad tanto para su atención como su formulación de planes, programas y planes de cuidado, protección y cuidado de sus derechos legales, el antecedente de ello se establece de nueva cuenta en la emisión de la Norma Oficial Mexicana de 1997, al lograr un escalamiento para la atención, al ser;

- A) **Menor en estado de abandono.**- Aquél que presente abandono de uno o ambos padres, carencia de familia o rechazo social (NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.15: DOF; 1999 Diciembre 17),

- B) **Menor en estado de desventaja social.-** Menor que presenta una o varias de las características siguientes; (NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.16: DOF; 1999 Diciembre 17),
- B.1 Maltrato físico, mental o sexual;
 - B. 2 Ambiente familiar que pone en riesgo e impide su desarrollo integral;
 - B.3 Desintegración familiar,
 - B.4 Pobreza extrema,
 - B.5 Enfermedad severa física, mental o emocional;
 - B.6 Enfermedad o incapacidad de los padres;
 - B.7 Padres privados de la libertad.
- C) **Menor en estado de orfandad parcial o total.-** Menor que carece de uno o ambos padres (NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.17: DOF; 1999 Diciembre 17).
- D) **Menor Sujeto a prestación de servicios de asistencia en instituciones.-** Persona de 0 a 18 años de edad, cuya situación la coloca parcial o totalmente en estado de orfandad, abandono o desventaja social (NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 4.18: DOF; 1999 Diciembre 17).

La precisión en su condición de menores, es de mayor alcance dentro de la Norma Oficial, comparada con la actual legislación en el estado de Jalisco, una de las oportunidades legales para lograr su nivelación en cuanto a la garantía de los menores institucionales, es su inserción en el próximo Reglamento de Operación Modelo, mandatado por la legislación de operación de albergues, como parte de las atribuciones formuladas para la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), según dispuesto para la elaboración de un reglamento de operación modelo para albergues, el cual deberá contar con una serie de elementos a observar por cada uno de los albergues (LOAEJ Artículo 6 fracción V) así también en este sentido su oportunidad de emisión de parte del Ejecutivo del Estado en un término ya fenecido del cual no se tiene indicios dentro de su portal digital, aun cuando se dispone su entrada en vigor a más tardar en un plazo de sesenta días, situación que como se anotaba en líneas anteriores no ha acontecido.

Otra de las oportunidades de inserción para la legislación vigente y en su momento en su Reglamento de Operación Modelo, con referencia a los menores de edad en *status* de institucionalización será optar en todo momento como un derecho de los menores el de “Desarrollar la personalidad del usuario (menor de edad) para que conviva con respeto y dignidad dentro de su entorno social” (NOM- 167-SSA1-1997 apartado 5.3.3.1.1: DOF; 1999 Diciembre 17). Y quizás una de las de mayor relevancia en este momento de incertidumbre y casos de violencia estructural en relación a los menores de edad *institucionalizados* es la promoción del desarrollo de sus facultades cognoscitivas que lo lleven a una integración social, así como el de aseguramiento del respeto de sus derechos (NOM- 167-SSA1- 1997 apartado 5.3.3.1.2: DOF; 1999 Diciembre 17).

Una de las continuidades abandonadas por parte de los orígenes institucionales de protección de los menores de edad, en referencia tanto al Manual de Visitas e Inspección de los Albergues (POEJ 2013 Enero 20), y de manera previa a ello el Reglamento Tipo para el Funcionamiento de Albergues para menores de edad, Adultos Mayores, Incapaces o con discapacidad (POEJ 2012 mayo 29); es la iniciación de la “responsabilidad de parte del Estado” al trazarse no solamente de parte del gobierno para su afrontamiento, sino también esta se encuentra dentro de la funcionalidad y determinación de la sociedad y del individuo.

Esta caracterización de la “corresponsabilidad” se muestra con la emisión de la NOM- 032-SSA3-2010 en referencia a la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Niños, Niñas y Adolescentes en situaciones de riesgo y vulnerabilidad (DOF 2011 Febrero 25), la cual sustituye a la NOM- EM-0011-SSA3-2010.

La prestación de servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud, se lleva a cabo por las dependencias del ejecutivo federal competentes, cada una en el ámbito de sus atribuciones, así como por las entidades de la

administración pública federal y por las instancias públicas, sociales y privadas que tienen entre sus objetivos la prestación de dichos servicios, de conformidad con lo que establecen las disposiciones jurídicas aplicables.

Definición de Asistencia Social, desde la Legislación Federal , es decir Ley de Asistencia Social (LAS), se describen el conjunto de acciones tendientes a modificar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas con; estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr una incorporación en vida plena y productiva. La clasificación dada en esta Norma Oficial Mexicana NOM- 032-SSA3-2010 en referencia a la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Niños, Niñas y Adolescentes en situaciones de riesgo y vulnerabilidad (DOF 2011 Febrero 25)

La cobertura de asistencia social de parte del Estado mexicano, logra una adaptación no solamente para el caso de menores de edad, sino también hacia los adultos, sino también se focaliza hacia familias por condiciones de orden físico, mental, “jurídicas” o sociales, requieren de servicios especializados para buscar para con ellos una “protección” y plena integración al bienestar, la preferencia de estos servicios se destina para con los menores de edad, focalizándose a su vez para quienes esté en riesgo o afectados en causas determinadas dentro de la misma ley de asistencia social.

La interpretación del concepto de “vulnerabilidad” de parte del Estado mexicano, se traza como una de las condicionantes de carácter “multifactorial por las que se enfrenta situaciones de “riesgo” o “discriminación”, que imposibilitan al individuo alcanzar un mejor nivel de vida y, requieren de atención de parte del gobierno y la sociedad para lograr este bienestar. Se trata de una corresponsabilidad como se describió en su momento en el apartado anterior, esta misma situación se encuentra la población de menores en cuanto a la corresponsabilidad de parte del Estado mexicano. Ideal de la Norma.- Optimizar la operación de los Establecimientos o Espacios destinados a la prestación del servicio de cuidado, atención, alimentación y

alojamiento para Niñas, Niños y Adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad. Teniendo como objetivos para la estructuración y operación de los albergues temporales lo siguientes objetivos;

Objetivo.- Implementar una serie de acciones de orden específico y de una manera estandarizada en cuanto a la prestación de servicios, trazados en la seguridad física de los establecimientos (Medidas de Seguridad y Protección Civil), el cuidado o atención, alimentación y alojamiento para este núcleo poblacional (Riesgo y Vulnerabilidad); optando por su fortalecimiento de la cobertura actual de prestación de servicio asistencial social.

Objetivo General.- Establecer características y requisitos mínimos a observar en Establecimiento o Espacio del Sector Público, social o privado en donde se preste servicio de asistencia social a Niñas, Niños y Adolescentes ante un “riesgo” o “vulnerabilidad”. La vulnerabilidad se interpreta como una condición de carácter multifactorial, referida a “riesgo” o “discriminación” que impide alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar (NOM- 032-SSA3-2010 3.17; DOF 2011 Febrero 25).

Jurisdicción del Albergue Temporal propuesto .- Aplicarse en cualquier establecimiento o espacio público- privado o social sin importar denominación y régimen jurídico, que presta servicio de asistencia social a Niñas, Niños y Adolescentes en situación de “riesgo” o “vulnerabilidad”. Con base en lo anterior dentro de esta misma vigencia de la Norma Oficial Mexicana, se estatuyen una clasificación de “albergues” según la atención a prestar o temporalidad, elementos no insertos en la Ley de Operación de Albergues en el Estado de Jalisco (POEJ 2015 mayo 21) vigente a partir del día primero de enero de 2016.

Otra de las consideraciones a atender de parte de la legislación para la operación de albergues será tomar en consideración la clasificación previa obtenida respecto a los **Albergues Permanentes**, al conceptuarse como aquellos establecimiento que

otorga servicio asistencial social para NNA en situación de “riesgo” o “vulnerabilidad” de manera continua e ininterrumpida, dependiendo de su modelo de atención. (NOM-032-SSA3-2010 3.1; DOF 2011 Febrero 25); diferenciados claramente de un **Albergue Temporal** definido como el establecimiento que otorga servicios de carácter asistencial para NNA, en situación de “riesgo” o “vulnerabilidad” por tiempo limitado, en tanto se resuelve la situación jurídica, social o familiar del menor de edad o adolescente (NOM- 032-SSA3-2010 3.2; DOF 2011 Febrero 25) y no de una manera imprecisa como se describe en su legislación actual:

“Las niñas, los niños y adolescentes que se encuentran sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, tienen derecho a que su estancia en el albergue sea temporal y por el menor tiempo posible”. (LOAEJ Artículo 27)

Otra de las consideraciones en el ámbito legislativo respecto a esta normativa y en correlación con las disposiciones administrativas es importante insertar lo siguiente;

I.- Casa Hogar.- Establecimiento que otorga servicios asistenciales a NNA de ambos sexos de 6 años y hasta cumplir 18 años de edad, en casas mixtas o por sexo, con la posibilidad de modificar el rango de edad, de acuerdo al modelo de atención, como parte de la ampliación de la cobertura de asistencia social (NOM-032-SSA3-2010 3.6; DOF 2011 Febrero 25).

II.- Expediente Administrativo.- Conjunto ordenado (sistematizado en formato digital) de documentos que integran la información personal de NNA, de acuerdo al modelo de atención (NOM- 032-SSA3-2010 3.8; DOF 2011 Febrero 25).

III.- Manual de Organización.- Documento en donde se describen las funciones de cada unidad de mando que integran la estructura de una institución y señala su funcionalidad, atribuciones y facultades en relación a ellos (NOM- 032-SSA3-2010 3.11; DOF 2011 Febrero 25)

IV.- Manual de Procedimiento.- Documento en donde se describen de manera “metódica”, las operaciones que cronológicamente dicha organización sigue en la realización de cada una de sus tareas asistenciales para la cual fue creada (NOM-032-SSA3-2010 3.12; DOF 2011 Febrero 25).

V.- Modelo de Atención.- Conjunto de acciones con estructura lógica de organización de parte de los albergues para brindar servicios con base en necesidad y características de la población en situación de riesgo y vulnerabilidad según fines y alcance del establecimiento asistencial (NOM- 032-SSA3-2010 3.13; DOF 2011 Febrero 25).

VI.- Programa de Trabajo.- Documento en donde se describe las acciones de cuidado y atención a realizar por el personal del Establecimiento en relación con NNA (NOM- 032-SSA3-2010 3.14; DOF 2011 Febrero 25).

VIII.- Reglamento Interno.- Conjunto de disposiciones que establecen el régimen de disciplina y funcionalidad interna tanto para residentes o personal institucional (NOM- 032-SSA3-2010 3.16; DOF 2011 Febrero 25)

En la legislación actual del Estado de Jalisco, se encuentra una continuidad de las disposiciones de esta Norma Oficial Mexicana, principalmente en relación a lo siguiente;

I.- La obligación legal de contar con un “Expediente Administrativo”, (NOM- 032-SSA3-2010 8; DOF 2011 Febrero 25).

II.- Tener en relación a la prestación del servicio asistencial, el inculcar en los menores la “responsabilidad, libertad, socialización, creatividad y valores morales” (NOM- 032-SSA3-2010 4.3.4; DOF 2011 Febrero 25).

III.- Contar con los números telefónicos de emergencia actualizados (NOM- 032-SSA3-2010 4.4.1; DOF 2011 Febrero 25).

IV.- Actualizar y estructurar un expediente Administrativo de NNA (NOM- 032-SSA3-2010 4.4.3; DOF 2011 Febrero 25).

VI.- Diseñar Manual de Organización y Procedimientos (NOM- 032-SSA3-2010 4.4.4; DOF 2011 Febrero 25).

VII.- Contar con un Reglamento Interno (NOM- 032-SSA3-2010 4.4.5; DOF 2011 Febrero 25).

VIII.- Contar con un Programa de Trabajo “Anual”(NOM- 032-SSA3-2010 4.4.6; DOF 2011 Febrero 25).

IX.- La obligación de contar con aviso de funcionamiento y aviso de responsable en donde se otorguen servicios para los NNA (NOM- 032-SSA3-2010 4.5.; DOF 2011 Febrero 25).

La manera optativa (en la legislación actual del Estado de Jalisco, es una obligación) podrán obtener Constancia de Registro de Incorporación al Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (esta facultad es realizada por la Secretaría de Desarrollo Social e Integración Social), según su disposición normativa (NOM- 032-SSA3-2010 4.6.; DOF 2011 Febrero 25).

Respecto a los servicios a ofertar de parte de los Establecimientos de Asistencia Social, en referencia al aspecto jurídico, este deberá de optar por “regularizar” la situación jurídica de NNA, siempre que se trata de población “derivada” y cuya causa está relacionada con la situación jurídica.

El objetivo de la regulación es “reintegrarlo a seno familiar” una vez concluida las acciones de protección y, de no ser posible, llevar a cabo trámites para su reincorporación a un ambiente familiar sustituto, de conformidad a la resolución de autoridades competentes (NOM- 032-SSA3-2010 7.1.6.2; DOF 2011 Febrero 25)

A más de un lustro de su emisión, su incorporación de parte del estado de Jalisco, en una legislación que retoma en varios aspectos estas situaciones establecidas de manera previa, se muestra disperso y des homogenizado de la relación con la protección de los derechos legales de los menores de edad en esta condición, porque en su momento ambas normas oficiales mexicanas, así como su disposición legal actual, buscan una integralidad de restitución de la dignidad de los menores, principalmente en su figura como “sujetos de derechos” plasmados a partir de la reforma constitucional de 2011.

3.5 Responsabilidad legal de protección de menores institucionalizados; expectativas normativas legales.

Uno de estos cambios exige de una responsabilidad de orden institucional de las autoridades derivadores de las niñas y niños, pero también del Hogar cabañas para redimensionar el diseño de un albergue filtro, para tomar una verdadera protección integral de los niños ante situaciones de riesgo, peligro o vulnerabilidad en el que se encuentren. La relación directa del Estado hacia los niños sujetos de esta condición legal (estigmatizante, o al menos diferenciada) deberá de tomarse en cuenta como un modelo indispensable de actuación y realización de prácticas desplegadas hacia un real e integra protección de estos menores de edad en sus derechos de parte de las instituciones encargadas de su atención y respeto irrestricto.

Un primer acercamiento legislativo con relación a esta protección de orden integral respecto al cuidado de orden alternativo de los menores se encuentra con la

promulgación de la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal (Gaceta Oficial 10 de Marzo 2015), en ella intervienen los principales actores para lograr la protección de sus derechos desde instituciones de orden privado, instituciones públicas (educación, salud, justicia), así como las de orden asistencial como es el Desarrollo Integral de la Familia (Ley de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes en el Distrito Federal artículo 2; 13). Sin dejar de reconocer la innovación de la familia como una de las encargadas de otorgar el acogimiento de los menores previa la emisión de los requisitos de parte del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (en adelante como LCADF; 13 Fracción IV Ss.).

Esta expectativa paradigmática en un tiempo cercano logran su reproducción en las diferentes entidades de la república mexicana, adquiriéndose con ello una agenda de política pública en donde se encuentra dimensionado de manera clara la necesidad de un conjunto normativo de orden constitucional, es decir, el conjunto de ejes rectores de cuidados alternativos de los menores, deberá de permear hacia este núcleo de población sin distinción de su espacialidad o jurisdicción. La importancia de contar en cada una de las entidades de la república de instrumentos legislativos como el promulgado por el Distrito Federal (LCADF; 13 Fracción IV Ss.), así como su protección desde el ámbito constitucional deberá mostrar una atención de carácter pleno por los menores, así como para todas las personas encargadas de hacer realidad una plena vigencia integral del “interés superior del menor” ante momentos de su institucionalización.

Este cambio de paradigma exige el cambio no solamente de orden legislativo como ha quedado asentado en líneas precedentes sino también el de contribución de cambio institucional, al pasar de ese modelo asistencialista, hacia una universalidad integral de cuidado legal de los menores, construyendo de esta manera una disposición de cobertura de los menores desde formatos legales, de autonomía progresiva, pero sobretodo de Diligencia excepcional, en ejercicio pleno de las

obligaciones de las instituciones del Estado, y los derechos de estos menores de edad.

La contribución legislativa del Gobierno del Distrito Federal sobre los cuidados Alternativos de menores, establece una propuesta para ser replicada en la nación mexicana, logrando con ello no solamente su federalización como legislación, sino también formular una necesidad de dimensionar la cultura o necesidades de los menores de una forma diferenciada y trazada en su propio entorno, haciendo incluyentes a la familia y otras instituciones encargadas de manera directa de otorgar cobertura legal integral y plena a los menores de edad.

Otra de las inconsistencias en la atención de los menores de edad, al momento de otorgarles protección, es su observancia como objetos de derechos antes de ser tratados con la debida autonomía progresiva por su edad, sin dejar de reconocer la constante exigencia de preparación del personal para lograr una especificidad en su atención (idoneidad y no discriminación, como parte de sus ejes centrales de atención y cuidado alternativo de los menores), como parte de la inserción y respeto de orden irrestricto de parte del Estado mexicano por respetar la convencionalidad internacional de los derechos humanos como parte de obligaciones propositivas, positivas, progresivas y negativas en la observancia de derechos humanos y fundamentales.

La observancia institucional de los derechos humanos, es una obligación de observancia, su aplicación depende de la ejecución de planes, programas y acciones articulados en la defensa de los menores, no solamente desde ejes de asistencia social, sino de guía y orientación de políticas públicas de parte del Estado, para contribuir en el reforzamiento de la protección de los menores, el desarrollo institucional para su cuidado, pero también el fortalecimiento democrático del Estado en su señalización de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

(CPEUM; Art 3). De esta forma el cambio de paradigma en la observancia y protección de los menores en la institución pública como es el Hogar Cabañas, corrobora la comprobación de nuestra definición operacional de sistema, en la construcción de un imaginario social de entorno;

Tabla comparativa 7.- Cambio de paradigma de protección del menor (observancia de principios)

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

- I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;
- II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;
- V.- Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo Segundo, de la presente Ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;
- VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;
- VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El Sistema Nacional de Protección Integral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Difundir el marco jurídico nacional e internacional de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- II. Integrar la participación de los sectores público, social y privado y de la sociedad civil en la definición e instrumentación de políticas para la garantía y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- III. Generar los mecanismos necesarios para garantizar la participación directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de programas y políticas para la garantía y protección integral de sus derechos;
- IV. Promover, en los tres órdenes de gobierno, el establecimiento de presupuestos destinados a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- V. Impulsar la incorporación de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la planeación nacional del desarrollo;
- VI. Garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la elaboración de programas, así como en las políticas y

VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y

XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.

acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Aprobar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional;

VIII. Asegurar la ejecución coordinada por parte de sus integrantes del Programa Nacional, con la participación de los sectores público, social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes;

IX. Asegurar la colaboración y coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para la formulación, ejecución e instrumentación de políticas, programas, estrategias y acciones en materia de protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes con la participación de los sectores público, social y privado así como de niñas, niños y adolescentes;

X. Hacer efectiva la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas y acciones de los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con los objetivos, estrategias y prioridades de la política pública nacional de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

XI. Garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos humanos, tomando en consideración las medidas especiales que se requieran;

XII. Fortalecer las acciones de corresponsabilidad y cercanía entre las instancias públicas y privadas con niñas, niños y adolescentes;

XIII. Promover la celebración de instrumentos de colaboración y coordinación, así como acciones de concertación con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, que contribuyan al cumplimiento de la presente Ley;

XIV. Establecer mecanismos de coordinación con otros sistemas nacionales que desarrollen programas, acciones y políticas en beneficio de niñas, niños y adolescentes, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el

cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos. Este sistema de información se coordinará y compartirá con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XVI. Realizar acciones de formación y capacitación de manera sistémica y continua sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, principalmente con aquellas personas que trabajan desde los diversos ámbitos en la garantía de sus derechos;

XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley, y

XVIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

Con base en la legislación actual, (LGDNNA., artículo 2), situación que se dificulta para el caso de los menores institucionalizados, no solamente por la movilidad de datos así como de su dispersión, sino también por su plena vigencia y aplicación, lo cual requiere de una serie de adaptación y transformaciones de orden institucional.

Este cambio *nuevo paradigma* respecto al accionar del Estado en Jalisco, en cuanto a la relación de protección de los menores de edad sujetos a su guarda, custodia o protección requiere de un primer momento del cambio de sentido de orden patrimonialista para transformarse a su vez en un Estado trazado desde la transversalidad de las legislaciones e instituciones públicas para otorgar la debida aplicación de los principios legales propuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a su vigencia para este núcleo de la población, según se muestra en el siguiente apartado, a efecto lograr un control efectivo mayor respecto al otorgamiento de bienestar para con los menores.

Una de sus falencias mayores también se encuentra en la falta de un estadístico cualitativo- cuantitativo para corroborar la aplicación y vigencia de cualquier política o programa de orden público, como parte del origen de la “violencia institucional” y re victimización en la que se encuentran en la mayoría de las ocasiones, con ello se cumplimentaría de forma real su “interés superior”; así como la observancia de los principios de necesidad, excepcionalidad, idoneidad y sobretodo el de temporalidad en los albergues.

La vigencia en la inserción de la normativa legal de un concepto acorde a las necesidades institucionales, así como de los menores de edad, respecto a los albergues temporales como establecimientos de orden público- privado o de carácter social, sin importar su denominación o régimen jurídico previamente establecido, será para prestar el servicio de asistencia, exclusivamente para Niñas y Niños ante una situación de “riesgo” o “vulnerabilidad” previamente calificada por un equipo multidisciplinario e institucional, a efecto de evitar en todo momento su re victimización, y “abandono institucional”.

CAPÍTULO 4

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MENORES INSTITUCIONALIZADOS A LA OPERACIÓN DEL ALBERGUE TEMPORAL; UNA PROPUESTA METODOLÓGICA- LEGAL.

Actualmente en el Estado de Jalisco la figura de los menores institucionalizados se focaliza desde las entidades públicas, en donde la legislación para su cuidado y protección (LOAEJ, 2015 mayo 21), describe como espacios físicos de atención pero con altos márgenes para lograr la reproducción de la re victimización de los menores, así como de su abandono, por la falta de un registro de tipo integral de parte de la coordinación interinstitucional para lograr un verdadero “respeto” y “garantía” plena del “interés superior del menor” sin mayor limite que el estatuido en la propia legislación.

Ante ello, se describen una serie de propuesta de orden metodológico y legal para lograr una visibilización más acorde a la realidad mostrada por los menores, en donde la constante de la institución encargada de su evaluación y publicidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco, se describe de una manera segmentada esta situación de “vulnerabilidad” y “riesgo” desde escenarios previamente establecidos, a pesar de contar con más de dos décadas con carácter facultativo legal para poder realizarlo, (LCDH, artículo 7 fracción XXIII inciso C) y es apenas un lustro cuando decide emitir su primer recomendación con alcance y proyección respecto a este tema, nos referimos al informe descrito en el apartado anterior denominado Informe Especial 2/2011/V, y cual escalo como problemática de carácter social a observar y reglamentar de parte del Estado a partir de la emisión de la Ley para la Operación de Albergues en el Estado de Jalisco (LOAEJ, 2015 mayo 21) al ser insuficiente realizar una supervisión del cumplimiento de derechos, sin contar de manera previa con índices y metodologías concretas para realizar la

observancia de la violencia respecto a los menores desde las instituciones, así como de manera previa a su derivación de parte de las dependencias públicas.

El objetivo de este cuarto apartado es mostrar y evaluar la serie de retos básicos para las instituciones públicas, en especial para el legislador jalisciense, situaciones no tipificadas como violentas como son el acoso, violencia psicológica, formatos de violencia no solamente de parte de los progenitores, sino también por familiares cercanos a ellos, y más aún cuando se trata de formatos de “violencia institucional” como es el caso de su “abandono institucional”, así como de situaciones de “revictimización” o de “poli victimización” de menores (Ellonen & Salmi 2011; 20 ss.), porque la violencia en sus diferentes manifestaciones deberá de ser evitada tanto de parte de su victimario, así como de la propia institución.

Ante una multiplicidad de instancias encargadas de “vigilar” (SDIF Jalisco, Procuraduría Social, Procuraduría de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, Consejo Estatal de Familia) y pocas las de “garantizar” (Comisión Estatal de Derechos Humanos, Fiscalía General del Estado de Jalisco) los derechos humanos y fundamentales de los menores de edad, pero actuando de manera fragmentada y sin información fidedigna sobre la cantidad de menores institucionalizados o próximo a esta situación de estar en un albergue (Instituto Jalisciense de Asistencia Social, Secretaría de Desarrollo e Integración Social) en donde la medición de la violencia en el Estado de Jalisco, se traslapa con otros indicadores incapaces de mostrar la realidad actual, afectando no solo su medición sino también la utilización de planes, programas y políticas públicas de atención hacia este núcleo poblacional.

Ante la falta de sistematización de la información, así como de su recolección de parte de una instancia en lo específico, por no encontrarse previamente establecida ni en su legislación marco, así como tampoco en la reglamentación de esta

legislación (hasta el cierre de este apartado no se cuenta con la emisión de la reglamentación de la Ley de Operación de Albergues para el Estado de Jalisco, emitido por el titular del ejecutivo estatal) es importante considerar la emisión de una serie de escenarios metodológicos para su operación, trazados principalmente respecto a la violencia de que son objeto, y no ser solamente visualizados a través de datos sobre denuncia, delitos, percepciones de seguridad referenciados exclusivamente para menores, cuando se han definido en el ámbito internacional una serie de directrices para la construcción de matrices de abordaje respecto a esta problemática de falta de información certera.

4.1 La Protección y Supervisión de derechos de menores Institucionalizados en Jalisco. Retos y Oportunidades.

La teleología de toda institución pública es lograr una coordinación de acciones de protección, cuidado y reducción de incertidumbre para todos sus integrantes. De manera reciente (1997) en el estado de Jalisco se inserta la institucionalización de su protección a través de la Procuraduría Social, así como la observancia de una Norma Oficial Mexicana (NOM- 167 SSA1-1997 DOF 1999 Diciembre 17), como parte de las estrategia de otorgar la defensa de los derechos de los menores y grupo de población desprotegida en un primer momento, abarcando para ello la condición de “riesgo” e “vulnerabilidad” ante situaciones de carácter personal (física- psíquica) hasta determinaciones de orden económico (pobreza) así como sociales o culturales de determinados sectores de la población.

Actualmente la falta de inserción de la figura de los de los “albergues temporales”; dentro de la legislación de la Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (LOAEJ, 2015 mayo 21), traerá consigo una reproducción de “violencia institucional” respecto a la “garantía” y “respeto” de los derechos humanos de los

menores institucionalizados, a pesar de haberse insertado dese hace poco más de un lustro.

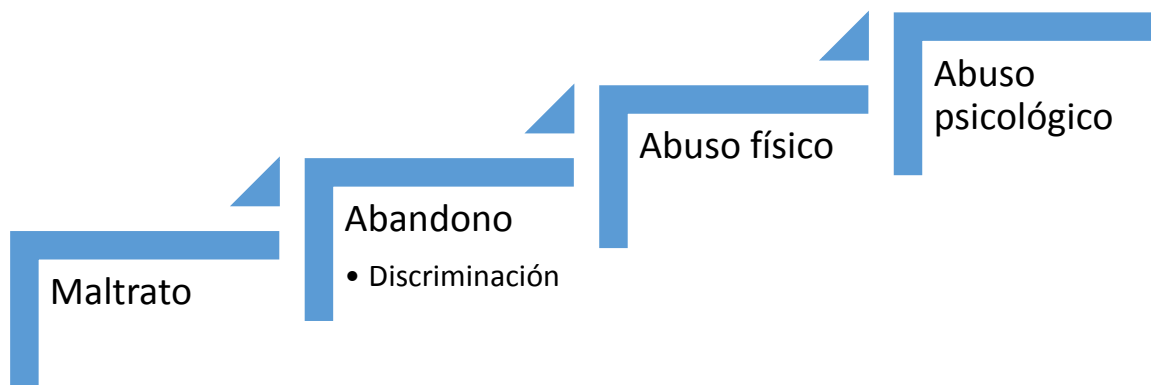
Con el carácter metodológico propuesto en el apartado anterior, (*historicismo*), su primera inserción es a partir de 2011 dos mil once a través de la Norma Oficial Mexicana, mediante la cual se le conceptúa como aquel establecimiento en el cual se otorgan servicios de carácter asistencial para NNA, en situación de “riesgo” o “vulnerabilidad” por tiempo limitado, en tanto se resuelve la situación jurídica, social o familiar del menor de edad o adolescente (NOM- 032-SSA3-2010 3.2; DOF 2011 Febrero 25) diferenciándose a su vez de un “Albergue Temporal”, quien también presta servicios de carácter asistencial para este núcleo de población ante situaciones de “riesgo” y “vulnerabilidad, por un tiempo limitado, en tanto se resuelve su situación jurídica motivo de esa condición, fundada a su vez por momentos de condición social o familiar del menor de edad o adolescente (NOM- 032-SSA3-2010 3.2; DOF 2011 Febrero 25), evitando ante ello cualquier situación de *victimización secundaria* (esta conceptualización se abordará de una manera más amplia en un sub apartado posterior); siendo importante destacar para la sintetización como la victimización producida no como un resultado directo de un acto delictivo (albergue temporal) en el cual NNA, estuvo presente, sino por la acción u omisión de parte de las instituciones y personas en lo individual para con la víctima (Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a NNA, SCJN 2012) y con base en la disposición internacional de protección de menores mediante la Convención de los Derechos del Niño se rechaza toda forma de violencia de carácter físico o mental, así como abusos y negligencias; en el cual la violencia institucional produce este tipo de *victimización secundaria*, misma que no se encuentra contemplada en la legislación para la operación de albergues de allí su necesidad de encontrarse inserta.

Con base en lo anterior, para el caso de la niñez institucionalizada en el Estado de Jalisco, es importante destacar su visibilización a través de un documento oficial de

una manera reciente, mediante el análisis y descripción de los Derechos de los menores ante esta situación de “vulnerabilidad” y “riesgo” de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aun cuando mediante disposición legal de 1997 tenía toda las facultades legales para realizarlo, y con casi tres lustros de distancia realiza su función, dispuesta en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante como LCDH, artículo 7 fracción XXIII inciso C); el documento en cita es el informe Especial 2/2011/V, sobre la supervisión y respeto de los derechos de la niñez institucionalizada, al considerarlas que “pueden ser doblemente vulneradas por circunstancias de salud, violencia, trata de personas, abandono u otras circunstancias similares” (IE CEDHJ 2/2011).

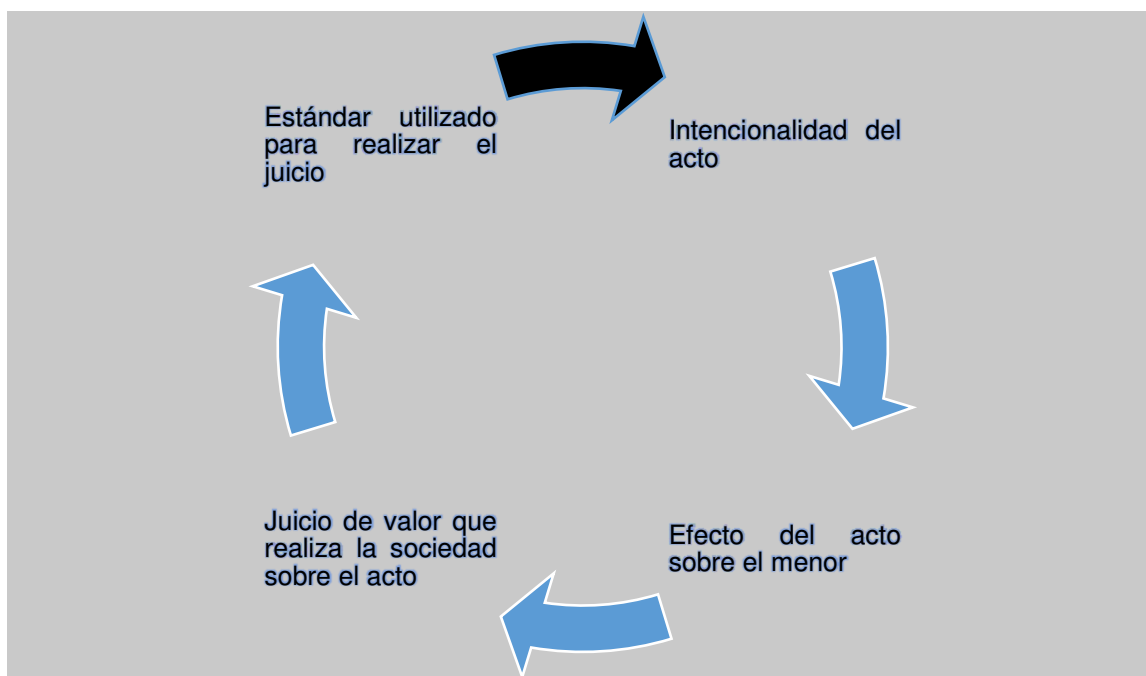
La proyección de este análisis y descripción de orden institucional, para lograr con ello una plena vigencia del “interés superior del menor” a través de este organismo de participación ciudadana, se logró con la integración a su vez de un “comité de trabajo” para realizar de una manera coordinada con instituciones centralizada (Procuraduría Social) y la otra descentralizada (DIF); para “supervisar” las instituciones encargadas de “custodiar” y “cuidar” a este grupo etario. La realización de actividades de supervisión hacia estas instituciones de “custodia” y “guarda” tiene como correlato la denuncia de la sociedad ante la existencia de;

Imagen descriptiva 7.- Tipos de Violencia en los Albergues de Jalisco.



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE CEDHJ 2/2011).

Una de las consideraciones de carácter doctrinal para considerar como “violencia” en relación con los menores es dar cuenta de cuando menos los siguientes cuatro factores;



Fuente; Elaboración propia, con base en la información analizada.

Una de las características descritas dentro de la literatura jurídica al momento de evaluar los índices de violencia, es su enorme carga subjetiva, la cual no se encuentra acotada de manera clara dentro del sistema penal del Estado de Jalisco. De allí la existencia de uno de los aspectos de carácter vinculante con la subjetividad de la violencia hacia el menor cuando se encuentra institucionalizado, el cual se encuentra expuesto doblemente a la “vulnerabilidad” de parte de su agresor, así como de la misma institución encargada de su guarda y protección.

Dicho de otra forma, el reto básico para el legislador jalisciense es insertar dentro de la Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (LOAEJ, 2015 mayo 21), formas para evitar este tipo de situaciones las cuales varían según sea la edad o contexto social en donde se desenvuelve. El primer reto realizado fue su visibilización de la violencia de parte de la familia con la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco (POEJ 2003 diciembre 18) según el decreto legislativo (20357), ahora es momento de adaptarse hacia el reconocimiento y prevención de la violencia de carácter institucional soportada por los menores en su condición de institucionalizados, evitándose además como uno de los retos de carácter institucional, la “poli victimización” de menores siendo entonces una de sus características su carácter multifactorial y transversal tanto del victimario como de la propia institución, el cual influirá en el ámbito de su desarrollo personal de los menores. Una de las falencias actuales para este tipo de medición de alcances de violencia hacia los menores, es la multiplicidad de instancias encargadas de “observar” la violencia hacia los menores, pero relegando situaciones de los menores institucionalizados.

Ante esta fragmentación de información, en la cual se tienen instrumentos de medición como desde el ámbito institucional oficial como es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual relaciona las defunciones por causa de muerte violenta (homicidios), se traza a su vez otro tipo de instrumentos como es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE),

con la cual se realiza una estratificación de este tipo de victimización de manera siguiente;

- 1) Nivel de victimización y delincuencia;
- 2) Caracterización del delincuente;
- 3) Denuncia del delito;
- 4) Características de las víctimas del delito, los delitos y los daños; 5) Percepción sobre la seguridad pública;
- 6) Desempeño institucional;
- 7) Caracterización del delito en los hogares;
- 8) Información en ciudades y/o áreas metropolitanas (ENVIPE., 2016), en ella no se atiende a este grupo etario.

Respecto a la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU), a través de esta serie de datos cuantitativos- cualitativos se muestra una medición de orden trimestral (ENSU., 2016) sobre el tema de “seguridad pública”, en el que se incluyen aspectos de carácter relevante como es;

- a) Sensación de inseguridad por temor al delito (percepción);
- b) Expectativa social sobre la tendencia del delito (percepción);
- c) Atestiguación de conductas delictivas o antisociales (conocimiento);
- d) Cambio de rutinas por temor a ser víctima del delito (experiencias);
- e) Percepción del desempeño de las policías Preventiva Municipal, Estatal, Federal. Gendarmería Nacional, Ejército y Marina como autoridades de seguridad pública; f) Conflictos y conductas antisociales (existencia)

g) Desempeño gubernamental (percepción) (ENSU., 2016) estadístico que no contempla el caso de la violencia institucional, y ni siquiera se toma en consideración a este núcleo de población.

Respecto a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH); anclada en el concepto de “hogar” tiene como objetivo proporcionar un panorama de orden cuantitativo- cualitativo sobre aspectos relacionados con el “comportamiento del ingreso” y de los “gastos de hogares” desde el monto, procedencia y distribución; de forma adicional se proporcionan características desde aspectos como características ocupacionales y sociodemográficas de los integrantes del “hogar”, así como de la infraestructura de la vivienda, siendo esta la unidad de observación, y su muestreo pocas veces hace relación con los “albergues” (esta situación se abordara de una manera más amplia en siguiente subapartado, para evaluar la falta de información estadística para el conocimiento de este tipo de violencia institucional).

Ante esta falta de recolección y sistematización de la información con relación a los menores institucionalizados, los cuales solamente dan cuenta de información sobre denuncias, delitos, percepciones de seguridad, considerando como único universo de protección a los adolescentes y adultos inobservados aún desde el ámbito académico.

La falta de sistematización de esta serie de elementos con carácter violento para con los menores de edad respecto a sus derechos humanos, y según el estudio realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco a través de sus distintas instituciones de “guarda” y “custodia” en espacios públicos y privados (según el informe cometidas por el propio personal o la institución) dio origen al primer formato de investigación institucional para conocer el alcance de este tipo de “violencia” sufrida de parte de su población integrante, es decir a través de este Informe Especial, el cual a pesar de encontrarse dentro de sus atribuciones legales desde la emisión y como más de una década de retraso se logra su visibilización de

parte de esta institución pública, dentro del ejercicio de sus facultades y atribuciones estipuladas en su legislación maraco como es la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos de Jalisco, (LCDH, artículo 7 fracción XXIII inciso C).

Con el sentido metodológico de conjuntar al *historicismo* desde el ámbito legislativo e institucional propuesto en el apartado anterior, es importante hacer referencia legal respecto a su alcance y proyección de la protección de los derechos humanos hacia los menores de edad institucionalizados, desde el accionar estadual y legislativo, para ello es importante determinar la estimación dada por el poder legislativo, con la promulgación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco a través de sus Decreto Legislativo de mil novecientos noventa y siete: (Decreto Legislativo 17113 1997 Diciembre 23); conformándose desde ese momento como un organismo de participación ciudadano, con facultades de una magistratura para otorgar una “vigilancia” y “protección” de los Derechos Humanos de toda persona que se encuentre dentro del territorio del Estado de Jalisco.

Uno de los aspectos a destacar en relación a esta protección es su señalamiento legal de “promoción” de los derechos humanos de niños institucionalizados, teniendo las siguientes adaptaciones legales desde el ámbito legislativo y de manera previa a la emisión de este Informe especial;

Imagen comparativa 2.- Fundamentación Legal de la Protección de Menores institucionalizados en Jalisco

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Decreto Legislativo 17113., 1997 Diciembre 23)	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos(Decreto Legislativo 18769., 2012 Diciembre 22)	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos(Decreto Legislativo 24146., 2012 Noviembre 20)
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

ARTÍCULO 7. Son atribuciones de la comisión:	ARTÍCULO 7. Son atribuciones de la comisión:	ARTÍCULO 7. Son atribuciones de la comisión:
(...)	(...)	(...)
XXIII. Realizar visitas a:	XXIII. Realizar visitas a:	XXIII. Realizar visitas a:
[...]	[...]	[...]
C.- Orfanatos, asilos, hospicios instituciones y organismos que trabajen con la niñez para verificar la observancia y respeto de los derechos humanos de la niñez.	C.- Orfanatos, asilos, hospicios instituciones y organismos que trabajen con la niñez para verificar la observancia y respeto de los derechos de los Niños contenidos en las leyes federales, locales, en los instrumentos internacionales sobre los derechos de la infancia que hayan sido ratificados por México o de los que forme parte, así como los derechos de la educación y salud que establece la CPEUM y la local	C.- Orfanatos, asilos, hospicios instituciones y organismos que trabajen con la niñez para verificar la observancia y respeto de los derechos humanos de la niñez

Fuente; Elaboración propia con base en (IE CEDHJ 2/2011).

En esencia se mantiene esta disposición legal con el mismo alcance de cuidado y protección para con los menores de edad con *status* de institucionalizado, corroborándose con ello la intención de adaptar el derecho hacia las necesidades de la sociedad, como es el reclamo dado ante la serie de violaciones a los derechos humanos en este tipo de instituciones públicas y privadas que dieron origen a su revisión hasta el año de 2011, coincidiendo con el impulso dado desde el ámbito federal de protección y cuidado de menores trazado desde el interés superior, es a partir entonces cuando se tiene una redimensión del “cuidado” y “protección” de los menores (IE CEDHJ 2/2011), de esta manera se obtiene una sensibilización de parte de las instancias públicas, principalmente a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, así como la procuraduría de protección de Niñas, Niños y Adolescentes adscrita al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, (SDIF), conjuntándose acciones institucionales con la Secretaría de Desarrollo e Integración Social de Jalisco (SEDIS) a través de la incorporación de una serie de

atribuciones y facultades legales descritas desde la normativa legal aplicable para la operación de albergues en Jalisco, actuando de una manera conjunta con la Procuraduría Social.

El impulso de esta defensa de derechos humanos constituye el máximo reto en adelante para evitar esta fragmentación de estas instituciones, las cuales cuentan con objetivos distintos, cuando lo único necesario es velar por su “interés superior” de los menores institucionalizados.

Esta acción pionera de hace poco más de un lustro tiene vigencia en cuanto a su contenido de observancia legal, pero también es una representación de carácter simbólica para evitar en todo momento la “violencia institucional” del cual son objeto los menores de edad de parte de las instituciones públicas y privadas, hacer realidad de una manera colegiada el actuar de las instituciones fue el primer paso, en adelante será el de coordinar acciones de una manera asertiva, eficaz y eficiente para evitar cualquier violación a los derechos legales, a pesar de encontrarse inserto en el ámbito legal, y no encontrándose más que una inacción e inobservancia de orden institucional, aun cuando se sabía de su existencia¹³⁶ La oportunidad de su visibilización se logró a través de su inserción en los medios de comunicación como adelante será descrito (Anexo 1; Anexo 2; Anexo 3; Anexo 4).

El incluir este tema en los medios de comunicación y de las funciones normativas legales de parte del Estado, es un reto de parte de la actividad jurisdiccional, no sometida a disposiciones de orden asistencialista, ante el solo hecho de contar con la infraestructura y personal, pero sin la “fuerza de la ley” para otorgarles su debida protección ante escenarios de violación de derechos humanos y fundamentales, este el reto de mayor trascendencia para con esta población de parte del Estado, el

¹³⁶ IE CEDHJ 2/2011.

hacerlo nugatorio reproducirá en todo momento su “violencia institucional”. El asistir a la violencia desde la perspectiva de género, muestra para este caso la necesidad de erradicarla, tal y como se describe a continuación;

“La violencia contra la mujer y la niña deja su abominable impronta en todos los continentes, países y culturas [...]. Ha llegado el momento (sic); de que nos centremos en las medidas concretar que todos nosotros podemos y demos tomar para prevenir y erradicar este flagelo- los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil y los ciudadanos de a pies, hombres y mujeres.- Es hora de romper el muro de silencio y hacer que las normas jurídicas se conviertan en una realidad en la vida de las mujeres. (Banki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas).

Evitar cualquier tipo de violencia tanto para con las niñas y niños, muestra una realidad de carácter envolvente en donde es necesario obtener una cierta proyección de protección cuando se encuentran dentro de las instituciones de prestación de servicios de carácter de asistencia social, es decir se requiere de una actuación plena y decidida de parte del Estado, insertándose también desde un formato de carácter decisorio en la construcción de un imaginario conceptual de protección para este grupo etario en condición de institucionalización. Para este proceso de asimilación y construcción desde un carácter ideológico será atendiendo su realidad mostrada, es decir:

“No se parte de lo que los hombres dicen, representan o se imaginan, ni tampoco del hombre predicado, pensado, representado o imaginado, para llegar, arrancando de aquí, al hombre de carne y hueso; se parte del hombre que realmente actúa”¹³⁷

La acción deberá proyectarse hacia lo que realmente sucede al interior de estos espacios sean públicos o privados de protección y “cuidado” de los menores en cuanto a sus derechos; los cuales al conjugarse con el impulso dado desde el ámbito institucional, así como del seguimiento de los medios de comunicación, se ha logrado proyectar un “*imaginario colectivo*” hasta antes desconocido de manera directa de parte de una institución de carácter público e interés social para otorgarles

¹³⁷ Marx. K. Op. Cit.

protección, y el cual era poco tratado, ante la constante reproducción de violaciones de derechos de los menores, la representación de este nuevo concepto aplicado a los menores de edad institucionalizados y quienes soportan la violencia, maltrato, discriminación o abandono, es otro de los retos de parte del Estado para lograr su afrontamiento. El efecto a lograr de parte de la representación y protección en la realidad de los menores institucionalizados como parte del *“imaginario colectivo”* construido a través de los medios de comunicación será;

“Los medios atrapan, procesan, traducen y “venden” la realidad, entregándonos un “producto” envuelto en un paquete acaramelado llamado “servicio”... De este modo los medios llegaran a contar, en algunas ocasiones, con la sobrehumana posibilidad de “crear” significados y hacernos actuar en una realidad inexistente”.¹³⁸

Con base en el llamado de los medios de comunicación, (Anexo 1; Anexo 2; Anexo 3; Anexo 4): conjuntado con el Informe Especial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Jalisco (IE 2/2011/V CEDHJ), así como el actuar de parte del Estado a través de su normativa específica actual como es la Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (POEJ 2015 mayo 21), se deberá de extender en su temporalidad y acciones de parte del Estado la protección de los derechos de los menores institucionalizados, a través de toda la sociedad, el gobierno, la sociedad civil, sector privado, destacándose a su vez los medios de comunicación para actuar de una manera conjunta y no fragmentada como en la realidad acontece, evitando y eliminando todo tipo de violencia o maltrato para con los menores.

En esencia deberá de mantenerse el impulso otorgado desde 2011 en cuanto al cuidado y protección de los menores institucionalizados, lográndose con ello una adaptación de parte del Estado a través del derecho hacia las necesidades reales de

¹³⁸ Villa Guzmán, C y Emmerich N. (2013) Op. Cit. Pág 56.

este núcleo de población, con toda la “fuerza de la ley”, ante escenarios de inacción de parte del Estado, el cual deberá tomar un mayor cuidado y protección de este tipo de población, observándose a través de las visitas de carácter periódico según su atribución legal, sin dejar de reconocer el actuar de parte del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, a través de su estatuto orgánico en el cual el Consejo Estatal de Familia deberá de resolver la problemática jurídica de menores abandonados, expósitos, huérfanos, maltratados reiteradamente por quienes ejercen su custodia, no sujetos a patria potestad o tutela que se encuentren en albergues, o bien personas incapaces puesto a disposición por las autoridades de competencia, ejercitando procedimientos de orden jurídico, administrativo o internos con un beneficio directo de esta población, dentro del marco jurídico para beneficio de la familia y la sociedad.

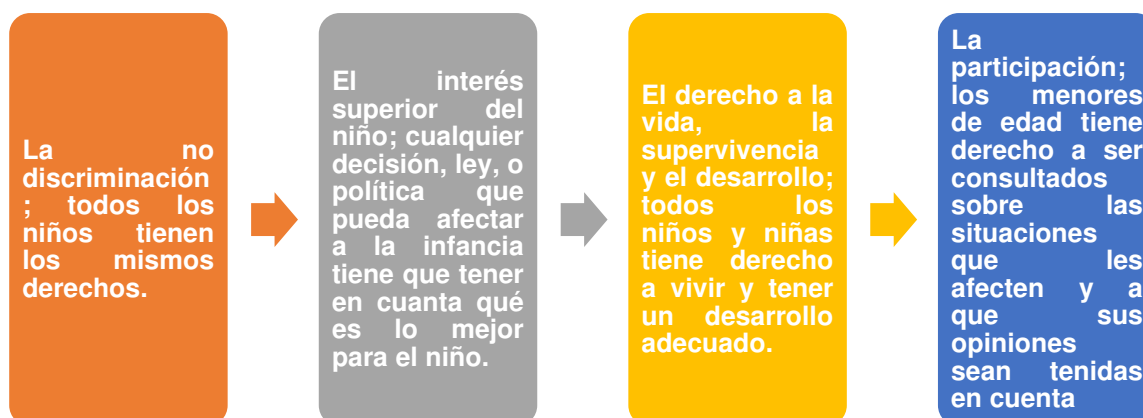
El objetivo de esta acción de orden institucional de parte del Consejo de Familia, como órgano de participación ciudadana y desconcentrado del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia según su reglamento interno (RISDIF 2010 Agosto 10), del cual tiene representación dentro de ello el Instituto Cabañas (RISIF artículo 33., 35) para ser enlace permanente por tener atención, cuidado, custodia y asistencia de la niñez, siendo el respeto de derechos, contenidos en las legislaciones de carácter federal o local, así como dentro de los instrumentos internacionales respecto a los menores de edad cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad como grupo (LCDH, artículo 2).

En el ámbito internacional, con relación a la “protección” y supervisión” de los menores institucionalizados para nuestro objeto de estudio se da cuenta de su inserción normativa desde la Convención de los Derechos del Niño (CDN 1990 Septiembre 2) misma que ha sido ratificada por la mayoría de los países con la excepción de Estados Unidos y Somalia. Los derechos de los niños se establecen como parte de;

“La gramática y el vocabulario moderno de los derechos humanos son un instrumento multifacético para expresar y afirmar las exigencia u otras implicaciones de una relación de justicia desde un punto de vista de la (s) persona (s) que se beneficia (n) de esa relación. Proporcionan una manera de hablar sobre lo que es justo desde un ángulo especial; el punto de vista del otro o de los otros a quienes algo....les es debido o adeudado, y a quienes se perjudicaría ilegítimamente si se les negara ese algo”¹³⁹

De lo anterior, se tiene desde la Convención de los Derechos del Niño, la siguiente clasificación de derechos para con los menores:

Imagen descriptiva 8.- Convención de los Derechos del Niño.



Fuente: Elaboración propia con base en la información analizada.

Desde hace poco más de dos décadas (1990) se estatuyo en el ámbito legal internacional la obligatoriedad de parte de las instituciones públicas o privadas de bienestar social (asistencia social), los tribunales, autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración de orden primordial para atender el interés

¹³⁹ Finniss, J. (2000) Natural Law and Natural Rights Ed. Oxford University Press. Novena Reimpresión. Pág. 234.

superior del menor ; respecto a la institucionalización de los menores, este se encuentra asegurada en cuanto a los servicios y establecimientos en donde se tenga obligación de observar su “cuidado” o “protección” deberán estos de cumplir con las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como el de la existencia de una “supervisión” adecuada (CDN, artículo 3. 1); para el caso del Estado de Jalisco, en el ámbito civil Código Civil (CCEJ, respecto a la relevancia de protección de este interés superior, se establece como obligación el respeto irrestricto de la personalidad individual del menor (CCEJ., artículo 569).

La protección y supervisión de las instituciones encargadas de la guarda y custodia de menores sucede por vez primera en 2011, después de dos décadas de inserto en la convención de derechos del Niño; uno de los objetivos trazados desde el ámbito institucional de parte de esta CEDH, fue el de “evaluar con base en tres técnicas de investigación de campo” la forma de observar, garantizar y salvaguardar los derechos humanos de menores *institucionalizados* en el ámbito público y privado, con la meta de “impulsar acciones tendentes a garantizar en Jalisco el pleno disfrute de todos sus derechos” (IE 2/2011/V CEDHJ).

En atención a ello, y desde una dimensionalidad previamente determinada para observar, esta institución estableció un sesgo de derechos a evaluar, previa selección de instrumentos nacionales e internacionales de protección y cuidado de derechos humanos en referencia a su institucionalización, establecidos mediante la siguiente guía de supervisión la cual se integra por diez derechos considerados como básicos en sus diferentes dimensionalidad como son:

Tabla Descriptiva 2.- Derechos analizados por la CEDHJ

1. Derecho a la vida digna, integridad física y emocional	2. Derecho a la salud
Integridad física y vida digna Protección contra adicciones Libertad y seguridad sexual	Salud física Salud mental
3. Derechos de las personas con discapacidad	4. Derecho a la supervivencia
Cultura de respeto a los derechos humanos	Vestido Vivienda Alimento
5. Derecho a la educación	6. Derecho al desarrollo
Educación escolar	Desarrollo social, físico, mental y cultural
7. Derecho a la identidad	8. Derecho a tener una familia
Nombre	Cuidado por sus padres y políticos
9. Derecho a la libertad	10. Derechos civiles y políticos
Libertad de expresión	Derecho de audiencia y defensa
Libertad de culto	Derecho a la información

Fuente; (IE 2/2011/V CEDHJ).

En sentido metodológico de este informe, tuvo la trascendencia bimestral (Noviembre- Diciembre de 2010), iniciando en nuestro objeto de investigación “hogar cabañas”, la cual al ser dependiente del Poder Ejecutivo, así como otro albergue en el ámbito municipal como es “Transición Villas Miravalle” (Gobierno Municipal de Guadalajara, así como “Ejército de Salvación, A.C” y “María Teresa, A.C”, siendo estas dos últimas de la iniciativa privada, considerado este su universo de estudio en cuanto albergues únicamente ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

En la actualidad en el Estado de Jalisco, se integra por 125 Municipios. La población existente en albergues según la institución oficial en ese momento encargada de su estructura (Consejo Estatal de Familia, se contabilizaba en 5, 700 menores con estatus de institucionalizados, distribuidos en el siguiente formato legal de condición; “1, 041 bajo tutela (de ellos 729 se encuentran en albergues infantiles y 312 se encuentran con su familia) periódico *Público* (2011 marzo 26) *CEF rechaza presunto tráfico de menores*. Una de las consideraciones de este análisis realizado por la Comisión Estatal de derechos humanos es la categorización de “albergue temporal”; definiéndolo de manera similar a la disposición de la Norma Oficial Mexicana, según la siguiente tabla comparativa;

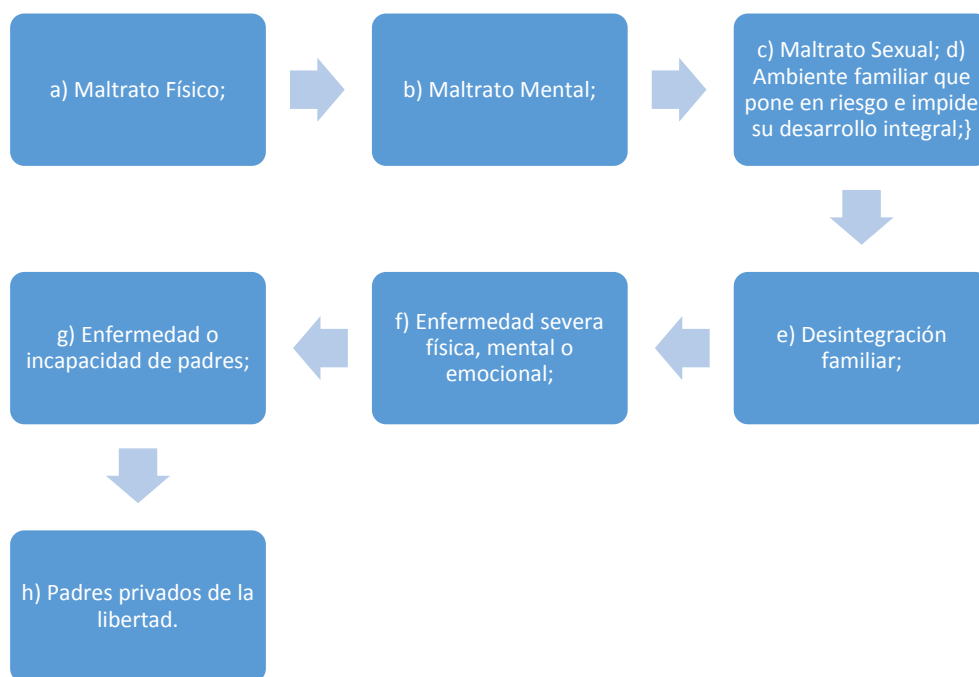
Tabla Comparativa 4.- Definición Institucional de “albergue temporal”

(NOM- 167 SSA1- 1997 4.4 Diciembre 17),	(NOM- 032-SSA3- 2010 3.2; DOF 2011 Febrero 25)	(IE 2/2011/V CEDHJ).	LOAEJ; Artículo 5 FII)
Albergue temporal.- Establecimiento donde se atiende de manera temporal a menores víctimas de delitos que se encuentran en situación de conflicto, daño o peligro, de cero a doce años de edad, que pueden ser derivados a los Centros de Asistencia Social de los tres niveles de atención.	Albergue Temporal.- Establecimiento que otorga servicios de carácter asistencial para NNA, en situación de “riesgo” o “vulnerabilidad” por tiempo limitado, en tanto se resuelve la situación jurídica, social o familiar del menor de edad o adolescente	Albergue Temporal.- Establecimiento donde se atiende de manera temporal a menores víctimas de delitos que se encuentran en situación de “conflicto”, “daño” o “peligro” de cero a doce años de edad que pueden ser derivados a los Centros de Asistencia Social de los tres niveles de Atención.	Albergue: El establecimiento público o privado, que presta servicios de cuidado, vigilancia y, en su caso, la guarda y custodia de personas, independientemente de la unidad de tiempo con que se proporcione; se incluye en éstos los establecimientos con fines educativos y deportivos bajo la figura de seminternado e internado;

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en las legislaciones anotadas.

Con base en lo anterior, se considera un retroceso de parte del Estado mexicano respecto a la protección de los menores en espacios físicos determinados, como lo señalo en su momento la disposición administrativa respecto a este supuesto (NOM-167 SSA1- 1997 4.4 Diciembre 17), porque las acciones tendientes a otorgar protección y mejora de las condiciones de orden social no se muestran en la legislación actual del Estado de Jalisco, lo cual incumple además con la búsqueda de un mejor desarrollo integral, así como de protección de orden mental, física y social, respecto a este núcleo de la población. En este mismo sentido, la falta de consideración legislativa en la normativa actual (LOAEJ, 2015 mayo 21), tampoco hace una referenciación hacia los menores institucionalizados a partir de su carácter de *desventaja social*, como en su momento fue considerada de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (IE 2/2011/V CEDHJ); al conceptualizarlos como aquellos menores con características específicas respecto a su condición de;

Tabla Descriptiva 3- Ejes determinante para considerar “desventaja social” en menores de edad.



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Situaciones determinantes para considerarse como candidatos a integrarse a un albergue temporal según la definición señalada en la norma oficial mexicana, al ser esta una de las consideraciones señaladas como parte de la desprotección de parte del estado de Jalisco, y con lo cual se comprueba nuestra hipótesis de investigación en el aspecto negativo, al continuar con su re victimización de parte de las instituciones de guarda y custodia de menores, situaciones no contempladas para el caso de la operación de los albergues desde su manejo institucional.

4.2 La Protección de derechos de menores Institucionalizados en Jalisco; su evaluación institucional

Una de las consideraciones fundamentales para observar la vigencia y protección de los derechos de los menores de edad, en el Estado de Jalisco, según se ha descrito en líneas anteriores se fundamenta en el reporte de hace más de un lustro (IE 2/2011/V CEDHJ) y el cual se continua reproduciendo en cuanto a las variables de analizadas respecto a la clasificación de los derechos; considerado por lo tanto como un eje para la propuesta descriptiva y sus avances respecto a la revisión de la vigencia de los derechos humanos de los menores en los centros de guarda y custodia (Tabla Descriptiva de Derechos Analizados), respecto a la información recabada por esta institución tasado ello desde la técnica metodológica de “entrevista” a los menores de edad, así como para el “personal directivo”; con base en ello nuestra relevancia para ello es determinar los alcances del análisis de contenido, a efecto de lograr a partir de la observación de campo realizada por la institución, la integralidad a efecto de lograr sistematizar y analizar el contenido de este informe respecto a nuestro objeto de estudio.

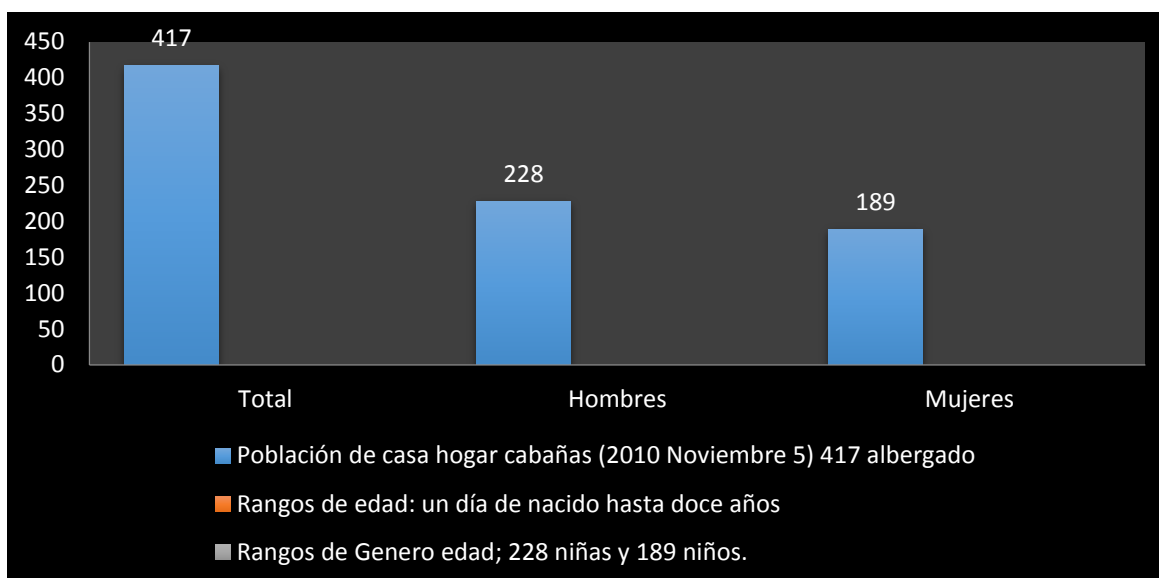
Al ser un información otorgada por una institución encargada de observar y garantizar en todo momento el respeto irrestricto de los derechos humanos (Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Jalisco) de los menores en los albergues, este se constituye como un mensaje con el objetivo de mapear el

escenario de los albergues en esa temporalidad, el cual es el único emitido respecto a este tema el cual se continua reproduciendo con observaciones variadas, permitiendo de esta manera realizar de una manera racional respecto a la fuente de donde emana (CEDHJ), aplicable por lo tanto una codificación respecto a esta serie de “informes especiales” codificadas para su análisis de contenido. Respecto a esta definición de carácter tradicional, respecto al estudio del análisis de contenido, tasado en las comunicaciones, es manifestando la clasificación de las categorías determinadas (Tabla Descriptiva de Derechos Analizados), a efecto de identificar de una manera sistemática y subjetiva esta categorización respecto a la observancia o no observancia de los derechos humanos de los menores durante un lapso determinado (magnitud- trascendencia) en un periodo entre dos mil once y dos mil catorce, según la descripción dada por el mismo mensaje a analizar. La utilización de la separación de análisis será formulado por las siguientes categorías; *cumplimiento y garantía de derechos humanos (respecto al ámbito de afectación en caso de incumplirlos) y determinación de la emisión de la recomendación institucional*.

El objetivo propuesto es trazar elemento técnico- metodológicos para futuras investigaciones con respecto a nuestro objeto de estudio, esbozando para ello respecto a la literatura e informes institucionales desde la propuesta asertiva metodológica y teórica propuesta en esta investigación.

La descripción del universo de estudio (IE 2/2011/V CEDHJ) para Casa Hogar Cabañas con base en su primer informe cuenta con los siguientes datos cualitativos- cuantitativos fue el siguiente;

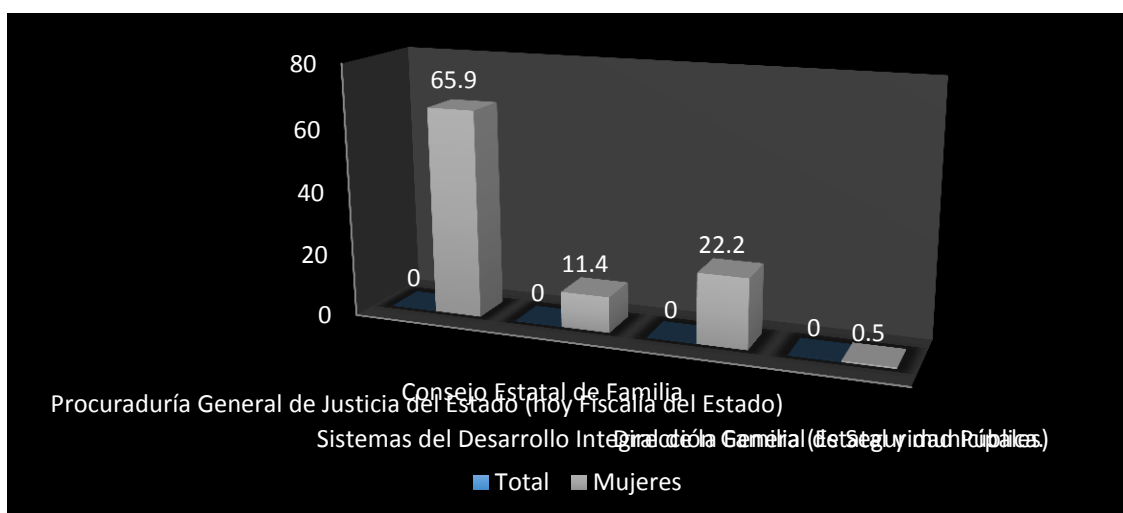
Gráfica1; Distribución total de menores por sexo en casa Hogar Cabañas (2011).



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

En correlación con nuestra problemática a observar de parte de las instituciones públicas encargadas de “derivar” a los menores de edad ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad, con base en lo anterior se tienen las siguientes instituciones públicas de poner a disposición a los menores de edad;

Gráfica2; Distribución institución de menores derivados en casa Hogar Cabañas (2011).



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Las anteriores instituciones públicas, con base en la descripción en el informe de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no se señalan la utilización de un manual operativo o carta de derechos de los menores de edad, ante el nuevo escenario al que ingresan, donde la normativa jurídica tanto local, nacional e internacional, describen la oportunidad de parte de las instituciones encargadas de la administración de la justicia el de observar en todo momento su interés superior, pero no así para el caso de este núcleo de población al momento de ingresar, es decir al momento de ser puestos a disposición institucional y su recepción existe un limbo jurídico para ellos.

La complementación de las disposiciones de orden constitucional respecto al interés superior del menor, como parte de las obligaciones del Estado mexicano (CPEUM, artículo 4), de velar por su cuidado se encuentra limitado en cuanto a su disposición de las instituciones públicas respecto a su cuidado y protección, al no encontrarse de una manera plena la privación de la patria potestad de quienes la ejercen, que si bien existe la presunción conceptual de “riesgo” y “vulnerabilidad”, el encontrarse ante la irrestricta situación de ser “institucionalizado” se conculcan este principio de interés superior del menor, del cual su re victimización se da por la inexistencia de un instrumento jurídico (manual operativo o carta de derecho; así como la declaración judicial de manera previa respecto a la pérdida de la patria potestad de los menores) con relación a los progenitores, como parte de la continuidad de la *defensa del interés superior del menor*, para lograr con ello el máximo bienestar antes de ser separados del entorno donde se desenvuelven; el bienestar del menor deberá está por encima de cualquier situación que pretenda otorgarle un perjuicio a su desarrollo integral. Una de las interpretaciones con respecto a este supuesto es aplicable según la disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 1ª. XLIX/2013 10 a (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, 2013 febrero; 830);

PRIVACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD. SU FUNCIÓN COMO MEDIDA PROTECTORA DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. La privación de la patria potestad no es una medida que tenga por fin sancionar a los padres por el incumplimiento de los deberes de la patria potestad respecto del hijo. Por el contrario, ésta debe entenderse como una medida excepcional con la que se pretende defender los intereses del menor en aquellos casos en los que la separación de los padres sea necesaria para la protección adecuada de los mismos. En este sentido, el artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que los Estados partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, a excepción de cuando las autoridades competentes determinen que tal separación es necesaria para el interés superior del niño. Conforme a dicha norma se entiende que el derecho de los padres biológicos a estar con sus hijos no es reconocido como principio absoluto cuando se trata de adoptar medidas de protección respecto de un menor desamparado y tampoco tiene carácter de derecho o interés preponderante, pues está subordinado a que dicha convivencia procure el interés del menor. En este sentido, para poder decretar una medida tan grave como la privación de la patria potestad, los órganos jurisdiccionales deben comprobar en forma plena que ha ocurrido un efectivo y voluntario incumplimiento por parte de los padres; establecer el alcance y gravedad de los incumplimientos imputados y las circunstancias concurrentes para poder atribuir las consecuencias negativas de las acciones y omisiones denunciadas.

Lo anterior se corrobora la presencia de una conculcación de los derechos humanos de los menores de edad, porque ante la nueva figura institucional surgida respecto a la guarda y custodia del próximo menor a institucionalizar de parte de las anteriores instituciones públicas de seguridad pública, porque se puede obtener un mayor daño respecto al desarrollo de los menores de edad, al estar doblemente abandonados tanto por el grupo de parentesco al que pertenece, así como de las instituciones derivadoras de estos menores, situación de no protección de parte del Estado, tanto en su aspecto físico, moral y social, donde la guarda y custodia es la salida más rápida para esta situación, y el transgredirlo en el ámbito institucional resulta del todo con las características de ilicitud desde la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 1ª. CXI/2008 10 a (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, 2008 Diciembre; 236), de rubro y texto siguiente;

DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO). Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente ha destacado la importancia de tomar en cuenta el interés superior del niño que implica entre otras cosas tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño. De ahí que de un análisis correlativo entre los artículos 4.96, 4.98 y 4.205 del Código Civil del Estado de México, se entiende que el establecimiento y definición de los derechos derivados de la patria potestad no sólo se refiere al derecho del niño a convivir con ambos padres o su representación legal, sino también se refiere a la protección integral del menor en sus aspectos físico, moral y social, su guarda y su custodia, la administración de los bienes y el derecho de corrección.

Así, el derivar a un menor ante la inexistencia de la pérdida de la patria potestad, atenta con la protección integral del desarrollo del menor, el cual no se limita exclusivamente a la convivencia entre padres e hijos, sino a su respecto de carácter “integral” en su dimensión físico, moral y social, respecto a su guarda y custodia, así como la administración de sus bienes y derechos, de ahí la causalidad de evitar en todo momento su institucionalización ante la inexistencia de la pérdida de la patria potestad, porque con base en la legislación de operación de albergues, su inexistencia de “albergues temporales” permitirá su reproducción de la violación a sus derechos humanos y fundamentales, tiene vigencia a efecto de corroborar lo anterior, lo manifestado de manera previa de parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 1ª. XVII/2013 10 a (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, 2013 Febrero; 793), de rubro y texto siguiente;

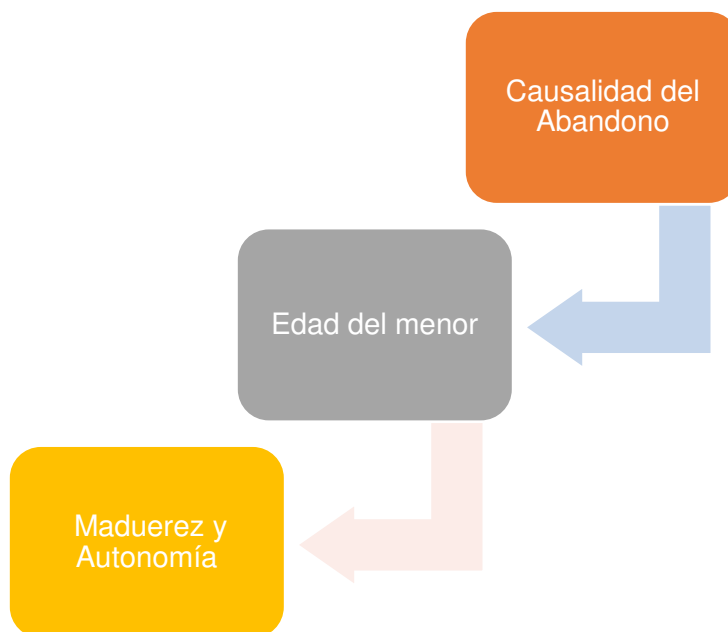
ABANDONO DE UN MENOR DE EDAD. SU INTERPRETACIÓN COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la privación de la patria potestad se justifica por el incumplimiento grave de los deberes inherentes a la misma ya que, en definitiva, lo que importa es el bien de los hijos, cuyo interés es el único y exclusivo fundamento de la función en la que se configura la patria potestad. Las autoridades jurisdiccionales, al analizar el abandono de un menor de edad como causal para decretar la pérdida de la patria potestad previsto en las distintas legislaciones, deben interpretar el término ‘abandono’ no sólo en su acepción más

estricta, entendido como dejar desamparado a un hijo, sino también en la amplia, vinculada al más radical incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad, incluso en el caso de que las necesidades del menor queden cubiertas por la intervención de otras personas. Así

las cosas, se estima que en los casos de abandono sancionados con la privación de la pérdida de la patria potestad, existe una abdicación total, voluntaria e injustificada de los deberes inherentes a dicha función. Asimismo, los tribunales, en aras de proteger al menor, deberán analizar en cada caso concreto las causas del abandono, la edad del menor, su madurez y autonomía, ya que en aquellos supuestos en los que el abandono se realice al momento mismo del nacimiento, resulta patente el radical desinterés de los progenitores respecto del menor. Esta pauta interpretativa es la que deben tomar en cuenta los órganos judiciales al analizar las causales de privación de pérdida de la patria potestad que hacen referencia al 'abandono del menor' y siempre teniendo presente que estos supuestos denotan una situación de absoluto desprecio a las obligaciones parentales más elementales y primarias respecto del menor.

La estructura determinante en sentido legal para decretar la pérdida de la patria potestad de un menor con la presunción de "abandono" deberá de complementarse con la siguiente señalización de principios determinados por la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se estructura de la siguiente manera;

Imagen descriptiva 9.- Requisitos a analizar previo a decretar pérdida de patria potestad por abandono.



Fuente; Elaboración propia con base en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 1ª. XVII/2013 10 a (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, 2013 Febrero; 793)

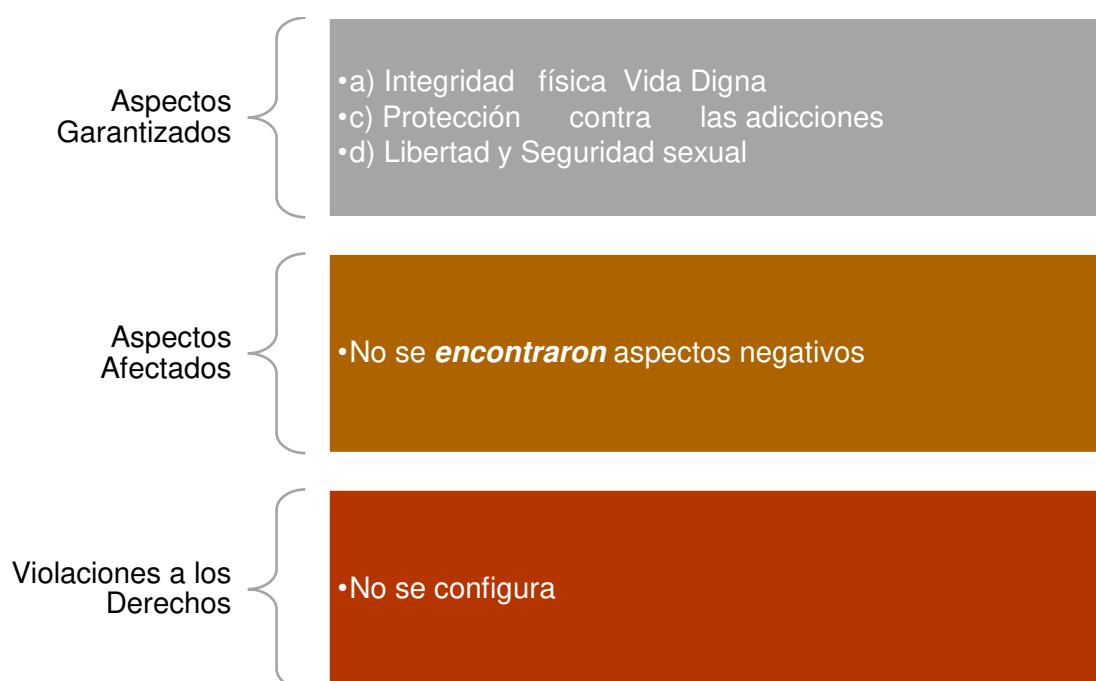
Elementos inobservados al momento de poner a disposición a un menores de edad ante una institución de guarda y custodia, así como de manera preliminar su canalización para su “institucionalización”, sin ser observada situaciones de índole familiar relacionada con el ejercicio de la patria potestad, como parte de su beneficio superior del “interés prevalente del menor”; al encontrarse dentro de instituciones de guarda y custodia, el juzgador especializado de ello, deberá de tomar en cuenta a su vez la institución de la patria potestad a ejercer de parte de estas instituciones (públicas o privadas) en donde se integran las facultades y deberes tanto en lo patrimonial como personal como garantía de su bienestar respecto a la siguiente caracterización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis 1ª. LXIV/2013 10 a (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, 2013 Febrero; 823), de rubro y texto siguiente;

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD. La decisión de cualquier cuestión familiar suscitada en el marco de las relaciones de patria potestad -y, por extensión, todo conflicto o situación en que intervengan menores o de un modo u otro les afecte- debe valorar el beneficio del menor como interés prevalente. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aplicación de este principio rector debe estar sometida a las siguientes consideraciones fundamentales: En primer término, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de facultades y deberes, de ámbito personal y patrimonial, enunciados legalmente en abstracto pero cuya adecuada aplicación exige su ejercicio siempre de acuerdo con la personalidad de los hijos. En segundo lugar, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio fundamental orientador de la actuación judicial en los procedimientos que afectan a los menores, por lo que las estipulaciones y pactos convenidos entre los progenitores no serán oponibles si resultan lesivos para los hijos. Por último, debe considerarse que la patria potestad tiene hoy un indudable carácter de función tutelar, establecida en beneficio de los hijos y, por ello, cuando la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor, cabe privar o suspender a aquéllos del ejercicio de la patria potestad de conformidad con el interés superior del menor y atendiendo a lo que establezcan las leyes en la materia.

La formulación de la patria potestad a ejercer de parte de las instituciones de guarda y custodia tiene relevancia por si misma, respecto a su caracterización a partir de ser esta una de carácter **tutelar**, para beneficio de los menores, en todo momento cuando la conducta de los padres pueda reproducir las “vulnerabilidades” y “riesgos” en donde se encontraban o pretendan integrarse, aplicable a su vez para instituciones en donde se vulneren los derechos de los menores, al ser este una protección a recibir de parte del Estado respecto de toda aquella injerencia arbitraria o ilegal respecto de su familia, se encuentra implícitamente inserto en la Declaración de Derechos Humanos (artículo 12.1) y su correlativo en la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 11.2); disposiciones a observar cuando se trata de desproteger al menor de parte de sus progenitores, y su racionalidad de actuación deberá de ser en todo momento con base en su interés superior, siendo validez única y constitucionalmente cuando sea decretada para resguardar el bienestar y desarrollo de los menores sujeto a ella, es decir si existe plenamente acreditado el abandono en la observancia de sus características previas.

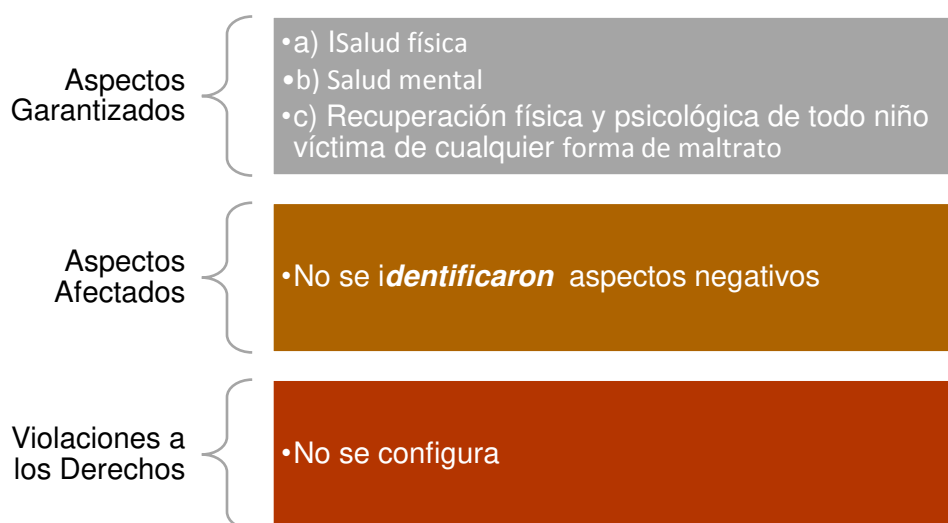
Del recorrido jurisprudencial y con base en la racionalidad del informe (IE 2/2011/V CEDHJ); con el cual se cuenta a partir de su instalación institucional, más no el inicio de esta cadena guarda y custodia de parte de esta institución se encontraron hace poco más de un lustro lo siguiente;

Imagen descriptiva 10.- Derecho a la Vida Digna, Integridad Física y Emocional (I)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 11.- Derecho a la Salud (II)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 12.- Derechos de las personas con discapacidad (III)



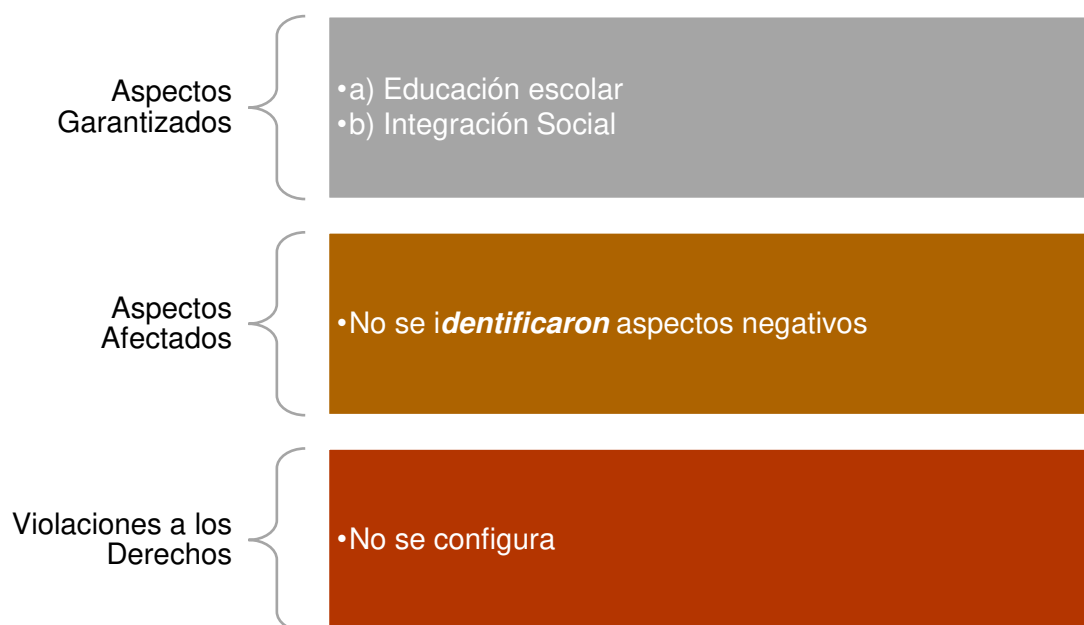
Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 13.- Derechos a la supervivencia (IV)



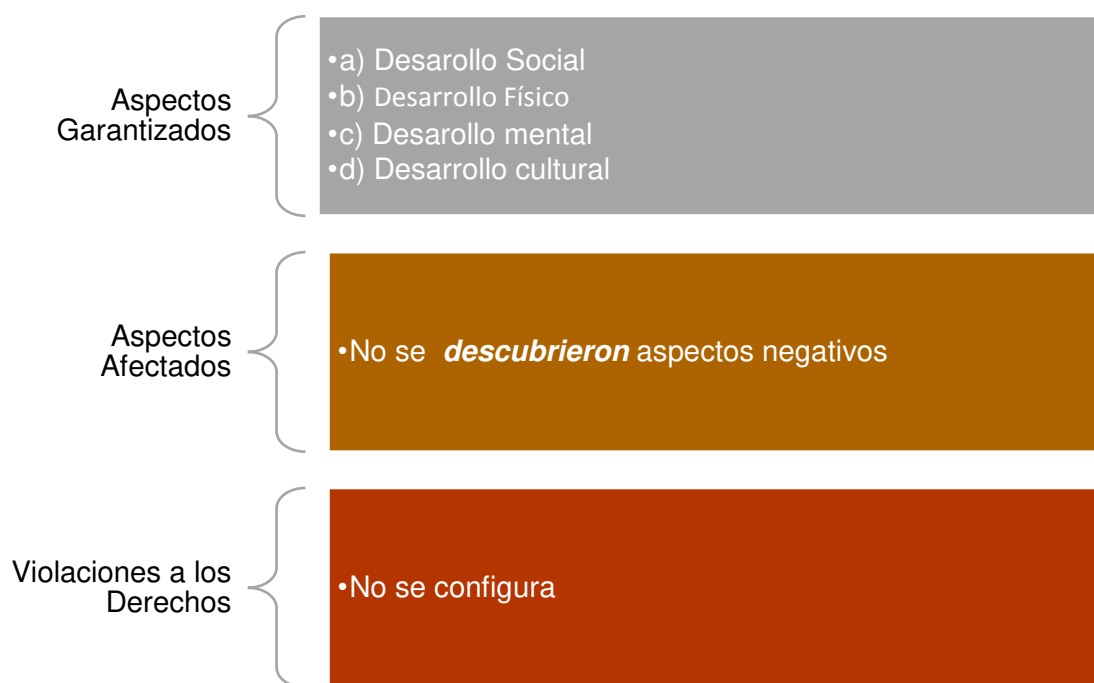
Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 14.- Derecho a la Educación (V)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 15.- Derecho al Desarrollo (VI)



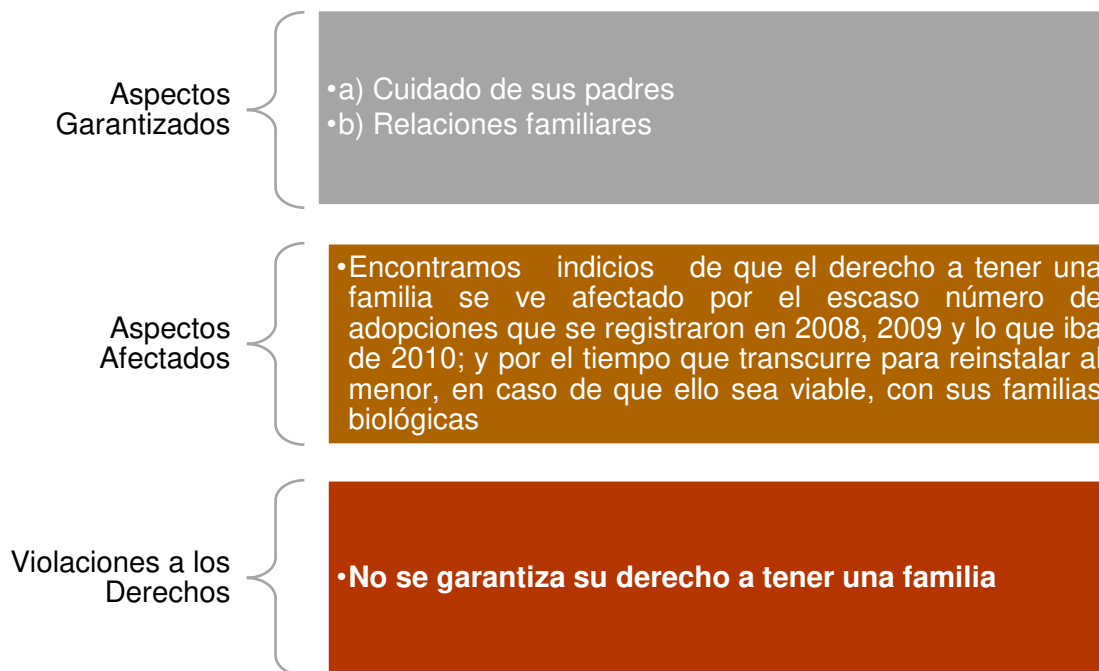
Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 16.- Derecho a la identidad (VII)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Imagen descriptiva 17.- Derecho a tener una familia (VIII)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

El señalamiento institucional corrobora lo descrito en líneas anteriores respecto a la consideración de tener por incumplido de parte del estado de Jalisco, a través de su institución de guarda y custodia de menores de edad, el derecho a tener una familia, elementos a configurar como una conculcación a su desarrollo integral, su aspecto espiritual y moral de los menores, cuando se encuentran ante la pérdida de su patria potestad, la cual por sí misma no extingue el deber y obligaciones derivadas de ellas, tal y como se ha manifestado en este aspecto la interpretación dada por el más alto tribunal de Justicia en el Estado Mexicano, el que señala en su tesis 1ª. LXIV/2013 10 a (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, 2013 Febrero; 844), de rubro y texto siguiente;

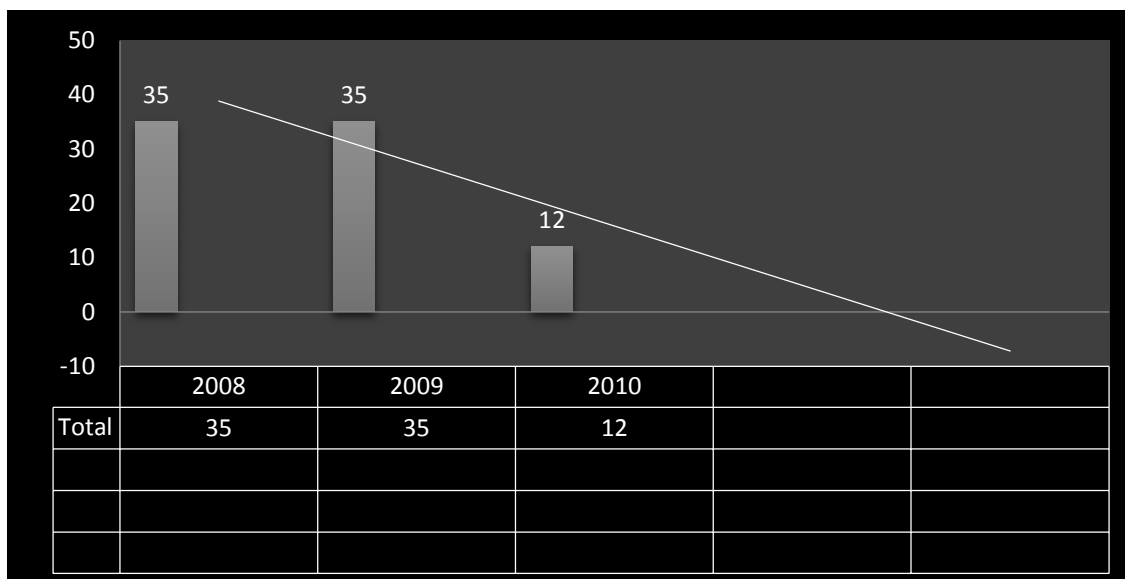
“SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE MÉXICO. LA TUTELA QUE EJERCE ES UNA MEDIDA PROVISIONAL Y TRANSITORIA QUE RESPONDE AL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN FAMILIAR De acuerdo con el Reglamento del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, dicha institución se encarga de albergar a los menores que sufren de abandono, maltrato, abuso u orfandad, así como de proveer los servicios de asistencia jurídica que sean necesarios para el desarrollo de los mismos. En tales casos, la tutela que ejerce la institución pública se configura como una medida provisional o transitoria, ya que su finalidad es integrarlos en algún núcleo familiar idóneo. Este acogimiento transitorio pretende garantizar la atención del menor, bien hasta que éste vuelva al seno de su propia familia o bien hasta que se determine una medida de protección que revista un carácter más estable, como puede ser la constitución de la adopción. Por tanto, la intervención del Estado en estas circunstancias responde al principio de integración familiar, pues se busca que el menor sea protegido por los poderes públicos, mientras la institución correspondiente encuentra un ambiente familiar que sea idóneo para su normal desarrollo.”

El incumplimiento institucional se muestra latente a partir de la evaluación dada por la propia institución encargada de otorgar la guarda y custodia de los menores, según se muestra en la determinación de su descripción realizada así como de la evaluación formulada en este aspecto;

“Resultado global de la casa hogar” [...] llama la atención la disminución de casi 66 por ciento de las adopciones registradas hasta noviembre de 2010 con 2008 y 2009, ya que según los datos proporcionados por el personal de esta institución, en 2008 se dieron 35 adopciones, lo que ocurrió también en 2009, mientras que hasta noviembre de 2010, sólo se tenían registradas 12”.¹⁴⁰

Una de los elementos potencializadores para el incumplimiento del derecho para la integración del menor hacia una familia, según el informe descrito, es por su disminución de los procesos de adopción los cuales se pueden visualizar con base en la información anterior, desde el siguiente grafico;

¹⁴⁰ Cfr. IE 2/2011/V CEDHJ.

Gráfico 3.- Cantidad de Adopciones en “Hogar Cabañas”

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Ante esta reducción de la figura jurídica de la “adopción” el escenario de insertarse en una familia se encuentra truncado para con el menor, sumándose a la lentitud procesal respecto a la declaratoria de “pérdida de patria potestad” (proceso dentro de una media de 24 meses) de parte de las autoridades jurisdiccionales del primer distrito judicial del Estado de Jalisco, sumándose a ello el escenario de la edad, situaciones de afrontamiento de parte de las instituciones, así como de los menores las cuales son externas a su condición. La temporalidad media para lograr una adopción internacional o nacional esta diferenciada, respecto a la primera se señala en 15 semanas, y el ámbito nacional son 24 semanas (IE 2/2011/V CEDHJ); por lo tanto la temporalidad dentro de un menor a efecto de optar por su adopción tardara por lo menos tres años, y en el supuesto de contar con seis, los futuros adoptantes mostraran poco interés para su inserción en la familia.

La fundamentación legal para otorgar el derivamiento de un menor de edad, y cual puede corromper como efecto no deseado en sentido institucional y de protección de

parte del estado de Jalisco se encuentre durante varios años sujeto a la disposición de una circular número 57 dictada por el entonces procurador General de Justicia del Estado de Jalisco, a efecto de lograr en todo momento el evitar ser víctima de algún delito, según lo dispuesto a su vez en la normativa constitucional (CPEUM, artículo 133); así como lo dispuesto en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU; 1989 Noviembre 20) y ratificada por el Estado mexicano, a través del Senado de la República (1990 Junio 19) esta (CDN, Artículo 1; 2; 3; 4; 5; 6; 9; 19; 20) y en su momento por el levantamiento de este informe especial, en el cual sólo se da cuenta de albergues que se encuentran en la Zona Metropolitana de Guadalajara tomando en consideración de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con base en el Código Civil del Estado de Jalisco (en adelante CCEJ; artículos 567; 568; 569 572) referente a la niñez, en relación al otorgamiento de su protección, guarda y custodia, así como lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (CPPEJ, artículo 93); respecto al dictado de medidas y providencias para proporcionar la seguridad y auxilio a las víctimas a efecto de lograr el aseguramiento de todo menor de edad, hasta en tanto no se resuelva su situación jurídica, sometiéndose en todo momento a la Representación Social, hasta en tanto no se declare la pérdida de la patria potestad.

La representación de la protección de los menores, a su vez se encuentra fundamentada en el otorgamiento de los servicios de “asistencia social”, según se dispone en la Convención sobre los Derechos de los Niños, al expresar de una manera específica la condición respecto a niñas y niños dentro de esta condición (CDN; 1990 Junio 19), el que describe;

“Artículo 1.

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 2.

1.- Los Estados Partes respetaran los derechos enunciados en la presente Convención y aseguraran su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 3.

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos administrativos o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se entenderá será el interés superior del niño.

Los Estados Partes se aseguraran de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Al ser este grupo considerado dentro de la normativa jurídica como parte de la atención y cuidado desde la Asistencia Social, a través de establecimientos especializados para ello ante la existencia de abandono, abandono o tener elementos jurídicos para ser considerado como parte de las investigaciones del Ministerio Público o en su caso en donde se pretenda acreditar el abandono o maltrato (CAS; artículo 4).

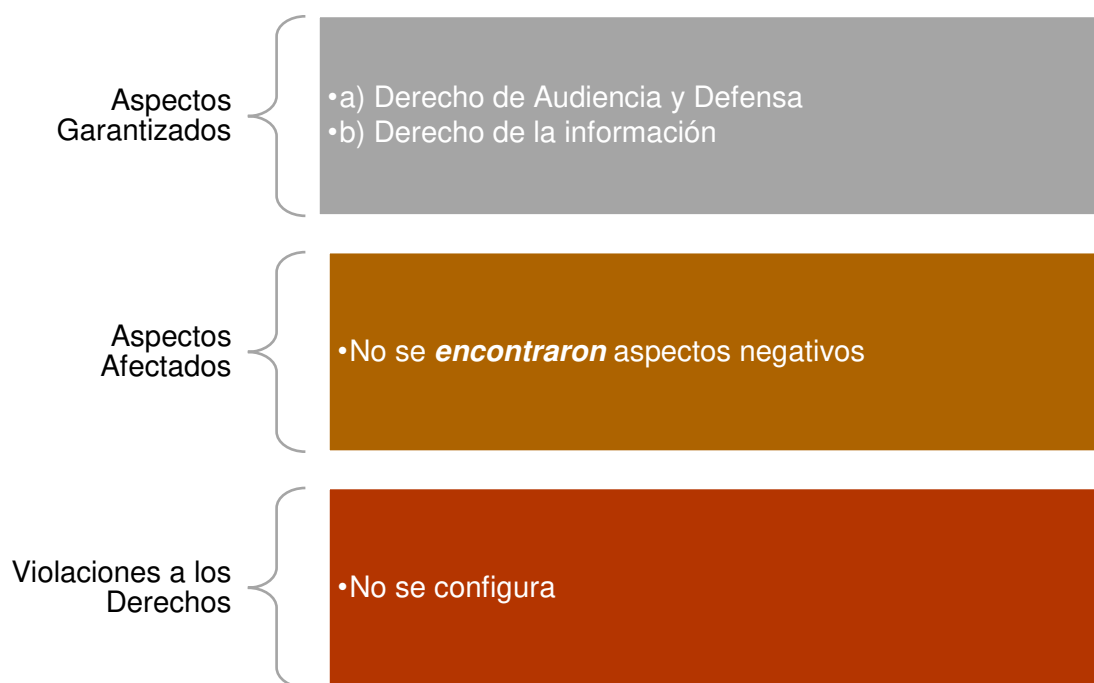
Imagen descriptiva 18.- Derecho a la Libertad de Expresión (IX)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ)

Contrario a la disposición descrita de parte del instituto público correlacionado en esta dimensión de análisis legal de protección del derecho a la libertad de expresión con base en lo descrito en el apartado primero, y su señalización en la normativa jurídica aplicable para esta institución pública se tiene la vigencia ideológica determinada, lo cual constituye una disminución del grado para su desarrollo personal de los menores, y con ello la falta de expresión para el culto a profesar, corroborándose lo anterior, al momento de mostrar el informe y señalar dentro de este análisis de contenido la “*falta de identificación*” de aspectos negativos respecto a este supuesto, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como uno de los derechos humanos la “libertad de convicciones éticas, y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. (CPEUM, artículo 24), mostrándose incierta la información establecida por la institución pública al no identificar este aspecto negativo

Imagen descriptiva 19.- Derechos civiles y políticos (X)



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (IE 2/2011/V CEDHJ).

La existencia de factores de afrontamiento y oportunidad mostrados desde el informe institucional (IE 2/2011/V CEDHJ) de derechos humanos, corroboran la actualización de la violencia institucional, de parte del Estado, comprobándose la hipótesis de investigación propuesta, respecto a la confirmación de parte de nuestra investigación, así como lo dispuesto en la descripción de contenido propuesto desde el ámbito metodológico propuesto, respecto a encontrarse el Estado lejos de otorgar la salvaguarda, garantía, vigencia y promoción de los derechos humanos y fundamentales de los menores en esta condición de institucionalización al incurrir en relación con nuestro objeto de estudio en acciones y omisiones de responsabilidad legal capaces de lesionar y vulnerar los derechos de la niñez, postergando el afrontamiento y resolución de su problemática (abandono), tasada en una re victimización o re abandono de parte de las instituciones que en su momento las

canalizaron, siendo esta una negligencia, aumentándose con ello una vulneración de sus derechos de niñez y una exclusión social por su institucionalización.

Una de las situaciones a reconocer es la labor realizada en términos institucionales públicos aún falta por trazar nuevos planes y programas de atención hacia este núcleo población, principalmente cuando existe un reconocimiento pleno del “abandono institucional” en el que se encuentran principalmente a través del Consejo Estatal de Familia en Jalisco respecto a las atribuciones legales de supervisión de albergues de la iniciativa privada, en donde se mostraron la serie de violaciones a los derechos humanos de parte de instituciones públicas, el primer momento de reto será el de contar con estadístico concreto sobre la situación concreta de parte de los menores “abandonados”, el cual hasta la fecha no se tiene, aun cuando se manejaron datos cuantitativos respecto a este supuesto, el cual ronda entre los cuatro mil y siete mil menores de edad existentes en los albergues (Boletín 12/14 CEDHJ 2014 Enero 30); desde el análisis del discurso, se tiene el reconocimiento de la problemática, pero también el poco avance obtenido hasta la fecha, aun cuando se visibilizó hace más de tres lustros, a su vez tiene como argumentación la “falta de infraestructura” así como de los “especialistas” suficientes para otorgarse el pleno respeto y garantía de los derechos cuando se encuentran en la condición de institucionalizados (Boletín 12/14 CEDHJ 2014 Enero 30)

4.3 Oportunidad Institucional para operar el albergue filtro; su propuesta operacional.

Las diversas manifestaciones realizadas por el Estado de Jalisco, en referencia al impulso de prevención de la violencia no se correlaciona con la institucionalización de albergues “filtro”; como en su momento se estableció en la NOM- 167-SSA1-1997; y sin embargo se impulsó y aplicó la circular 57/1996 por el entonces Procurador de Justicia en el Estado de Jalisco, en franca contravención al Código Civil en relación con la protección legal de la niñez; así como también la Ley de

Asistencia Social (LAS artículo 85 Fracción II) en donde se estableció la facultad para velar por la seguridad y protección de niños en donde se llevará a cabo la pérdida de patria potestad principalmente en edades tempranas según se manifiesta la condición para lograr su adopción (IE 2/2011/V CEDHJ); el reto trascendente para el Estado de Jalisco por lo tanto es contar con su cuidado del interés superior del menor, a efecto de lograr una plena eficacia legal de los menores institucionalizados.

Otro de los aspectos relevantes respecto a los retos y oportunidades para el Estado de Jalisco, respecto a este cuidado, salvaguarda y garantía de los derechos humanos y fundamentales de los menores de edad, es su correlación con datos específicos de su población a atender, porque con base en lo descrito en el sub apartado anterior, no se cuenta con una concreta red de información respecto a la cantidad de menores institucionalizados, ante el epifenómeno de la “abandono”, y menos aún respecto al “abandono institucional” al existir una dispersión actual de datos en sentido cuantitativo y cualitativo, porque a decir de su titular “ronda entre los cuatro mil y siete mil menores de edad existentes en los albergues (Boletín 12/14 CEDHJ 2014 Enero 30).

Con base en lo anterior, resulta imposibilitada de lograr una democratización de la accesibilidad a los derechos de los menores, así como la reproducción constate de su “re victimización” de parte de las instituciones, y de su coordinación de programas de orden institucional para su atención al momento de la evaluación de los planes, programas y políticas públicas.

Al ser por lo tanto una limitación la falta de información de orden cualitativo y cuantitativo respecto a los menores institucionalizados, principalmente cuando se enfrentan ante elevados índices de violencia, riesgo y vulnerabilidad, se deberá de evaluar esta condición de parte del Estado de Jalisco.

4.4 Escenario Metodológico para la generación de información estadística respecto al albergue temporal.

Una de las caracterizaciones de la literatura especializada respecto al tema de “violencia de menores”; señalan que si un menor es violentado en el interior de un hogar, probablemente también es violentado por su compañeros, maestros u otras personas conocidas (INEGI; 2016); por lo tanto es una reproducción constante en donde la víctima se muestra pasiva de esta situación, lo cual mimetiza con una situación determinada, elemento a romper en esta cadena de violencia y “re victimización” en relación con los menores de edad próximos a ingresar a su institucionalización; a partir de este momento es cuando el accionar del Estado deberá de hacer presente con una serie de acciones y estrategias para evitar su cadena de malas prácticas institucionales respecto a su manejo, cuidado y custodia.

Una de las representaciones actuales de esta propuesta será el de evitar la re generación del circulo vicioso de la violencia contra el menor, del cual se pretende alejar. Una acción racional para ello, será el de contar con diagnóstico previo y adecuado para su canalización de “albergue Temporal”, descritos en la NOM- 167- SSA1- 1997;; realizando a su vez una sistematización y coordinación de la información ante la multiplicidad de instituciones del Estado encargadas de otorgar resguardo y cuidado de menores, ante los diferentes aspectos de la violencia contra ellos.

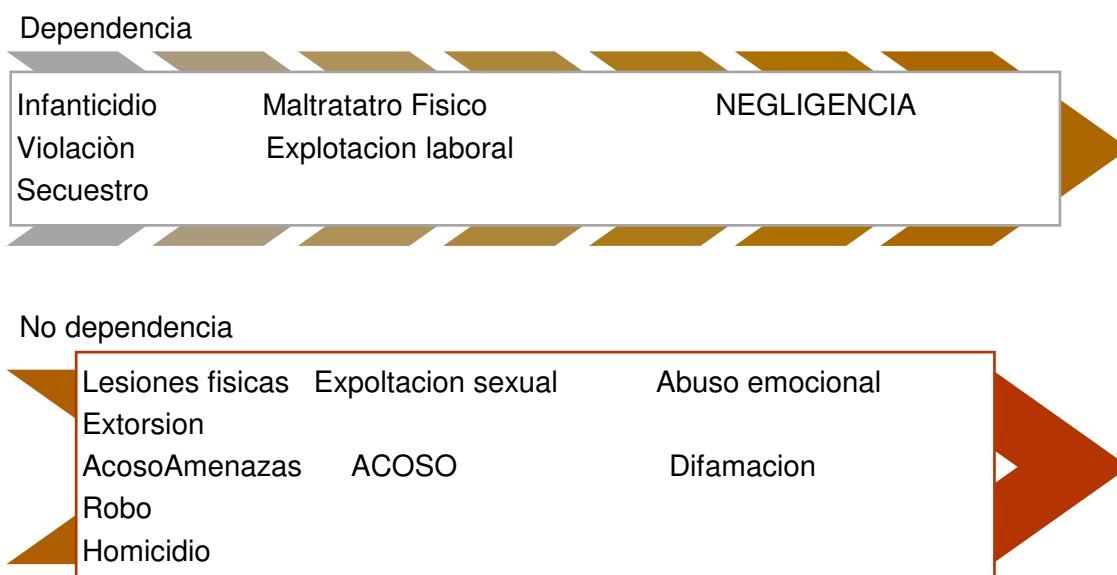
El diseño e instrumentación de una base de datos única interconectada entre las distintas autoridades previo a su canalización del albergue, lograra un afrontamiento de la realidad a la que se encuentran expuestos actualmente este núcleo de la población; pero a su vez permitirá un diagnóstico previo cuantitativo- cualitativo para

su encausamiento a los distintos albergues de nuestro objeto de estudio, y no continuar con su fragmentación de la información, así como de la falta de instrumentación integral para su atención, la cual se muestra sedimentada en formatos asistencialistas.

Ante este escenario actual, en donde se atiende las causas, más no su generación, deberá de transitarse hacia su entendimiento integral adecuado para velar por su “interés superior” sin discriminación o “re victimización” de orden institucional. La descripción de la propuesta y de su situación en la que tiene mucho mayor relevancia por tratarse de un interés superior de la niñez, próxima a ser institucionalizada, donde el su futuro se muestra incierto, el actuar de las instituciones deberá de ponderarse previo a la realización del diagnóstico del equipo multidisciplinario, interconectado a una base de datos para evitar el traslape de información y de posible “abandono institucional” de los menores de edad en los albergues.

Otra de las situaciones de carácter metodológico para lograr una integralidad en el cuidado, atención y custodia de los menores previo a su condición de institucionalización será el de delimitar en el ámbito legislativo, aquellas tipificaciones que se encuentran en condición de incertidumbre respecto a su calificación de “violencia” con relación a los menores de edad, al depender de la relación existente entre el menor y sus tutores, como se describe en el orden institucional (INEGI; 2016)

Imagen descriptiva 20.- Consideración para la tipificación de actos para derivar en albergues temporales.



Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (INEGI; 2016).

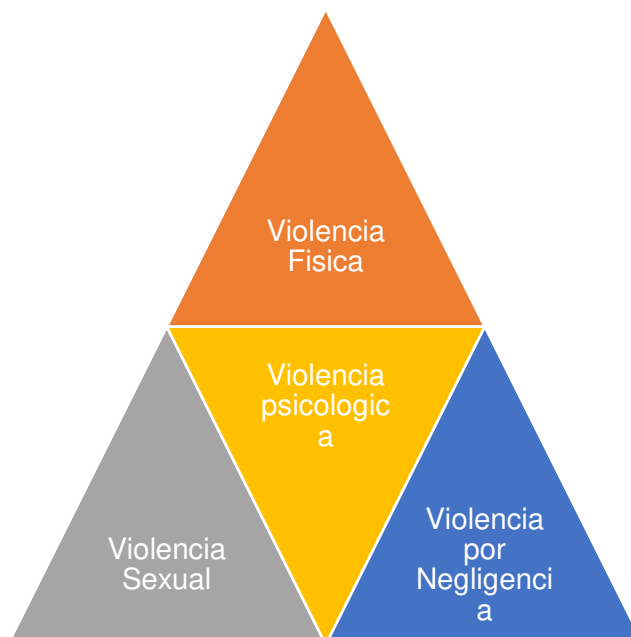
La falta de señalización legal respecto a la falta de una sanción legal, respecto a los abusos y violencias direccionadas con los menores de edad, respecto a características notorias como el acoso, la difamación, el abuso emocional, la negligencia tanto de padres como de las instituciones respecto a su protección, guarda o custodia, determinan un escenario complejo para categorizar la violencia, la utilización de albergues temporales, determina su afrontamiento respecto a su calificación de parte de las autoridades correspondientes, fijándose para ello una temporalidad determinada no mayor a 30 días para resolver su situación, evitándose con ello su truncamiento de destino y re victimización desde el ámbito institucional, utilizando de una manera previa su diagnóstico integral de parte de un grupo multidisciplinario institucional para la evaluación concreta de cada una de las situaciones, y no una mecanización reproductora de violencia y exclusión a vivir en un albergue.

Actualizándose a su vez con la propuesta anterior, el evitar cualquier “forma de violencia física o mental” así como de posibles abusos y en el peor de los escenarios las negligencias tanto del orden institucional como de orden tutorial con relación a los menores de edad, según la propuesta de la Convención de los Derechos del Niño.

La consideración de coordinación de parte de las instituciones interventoras respecto a la problemática de los menores violentados deberá de considerar a su vez, la forma de cuantificar de una manera objetiva todo aquel acto u omisión constitutivo de violencia hacia los menores, alejándose en todo momento de elementos superficiales de tipo físico, para adentrarse en la severidad de las lesión de orden interno hacia los menores (injurias, calumnias, abusos psicológicos, entre otros); porque ante un escenario en donde prevalecen lesiones de orden psicológico, estas también dejan muchas más secuelas que las de orden físico según el análisis de los autores realizado; es decir atender de manera precisa y clara la relatividad de la problemática enfrentada por los menores de edad ante actos de violencia, así como la prevalecía de situaciones de “riesgo” y “vulnerabilidad” en el entorno del menor.

La descripción anterior se corrobora con la disposición siguiente de la convencionalidad internacional (CDN, artículo 19) en donde los Estados Parte, deberán de proteger al niño contra toda “forma de abuso” o de “perjuicio” de carácter físico o mental (psicológico), integrándose en ello situaciones de descuido o trato negligente, malos tratos o explotación en ello también se incluye su tipificación como el abuso sexual. Su correlación también atiende a los siguientes ejes rectores de la convencionalidad internacional, respecto a nuestra propuesta de los albergues filtro, según lo establecido en la Observación General de las Naciones Unidas (ONU, OG13) respecto a la protección y cuidado de los menores de edad; “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”; desprendiéndose de lo anterior, la existencia de al menos cuatro tipos de violencias con relación a los menores a considerar en sentido estadístico;

Imagen descriptiva 21.- indicadores estadísticos para la violencia de menores



Fuente; Elaboración propia con base en (INEGI; 2016).

De una manera correlacionada a los indicadores propuestos, deberá partirse de la creación de la base de datos única de menores dentro de esta especialidad física (albergue filtro) utilizándose para ello la propuesta de realizar una matriz de indicadores respecto a la violencia sufrida por los menores, según la UNICEF (2014) en cuanto a su adaptación a las necesidades del Estado de Jalisco, en especial a su formulación de porcentajes en referencia hacia los menores de edad en la población abierta, como parte de la correlación y estructuración de la base de datos cuantitativa y cualitativa.

A efecto mostrar sus alcances de ello se muestra a continuación la siguiente tabla de indicadores propuesta por el organismo internacional de protección de la infancia;

Imagen descriptiva 22.- Matriz de indicadores de violencia contra los menores (UNICEF; 2014)

Indicador	Desagregación
Tasa de homicidios por cada 100 mil personas menores de edad	Total/hombres/mujeres
Porcentaje de menores que han sido víctimas de disciplina violenta al interior del hogar	Cualquier tipo de disciplina violenta. Castigos corporales. Agresiones psicológicas
Porcentaje de menores que han sido víctimas por parte de sus compañeros	Bullying/Peleas físicas/Lesiones
Porcentaje de menores que han sido víctimas de algún tipo de violencia física desde los 15 años	Total/Hombres/Mujeres
Porcentaje de menores que han sido víctimas de violencia sexual en algún momento de su vida	Total/Hombres/Mujeres
Porcentaje de menores que han sido víctimas de violencia por parte de su pareja sentimental	Total/Hombres/Mujeres
Porcentaje de adultos que piensa que el castigo corporal es necesario para educar a los menores	

Fuente; Elaboración propia de la autora del documento con base en (INEGI; 2016).

Uno de los afrontamientos a encontrar en el Estado de Jalisco, es la falta de datos estadísticos y más aún la sistematización de ellos con estas características, de allí la propuesta para evaluar las anteriores consideraciones para en su momento realizar una matriz de orden representativo, y no meras consideraciones de parte de las instituciones en donde los formatos predeterminados, realizan de manera superficial la existencia de violación a los derechos humanos (IE, CEDHJ; 2011, 2012, 2013, 2014).

La representación de datos en sentido estadístico deberá de optar por una adaptación de los indicadores propuestos por la UNICEF, así como la consolidación de indicadores propuestas, para lograr una identificación integral de los indicadores asociados hacia otras características de violencia hacia los menores de edad. Un eje primordial respecto a la observancia dentro del equipo multidisciplinario propuesto respecto al albergue temporal, será el de identificar de una manera objetiva las diferentes formas a adoptadas desde la violencia de orden psicológico o de carácter emocional, como pueden ser desde una difamación hacia el menor de edad, transitando por exclusiones, acoso, hostigamientos, así como su determinaciones de aspectos físicos, posición socioeconómica, pero de orden primordial el del espacio físico en donde acontecen este acto.

Una de las características también a considerar será el de ambiente físico en donde se desenvuelve, como es el caso de exposición hacia sustancias consideradas como ilícitas (venta o consumo).

La importancia de contar con dichos indicadores, es ante todo por su falta de información actualizada, sistematizada y concreta para poder dimensionar el alcance de la problemática de los menores próximos a institucionalizar, una de las situaciones de orden relevante para este supuesto según la información más actualizada es por las siguientes causales; a) Falta de Homologación; b) Falta de Medición. INEGI; 2016).

Respecto a la primera consideración la homologación es respecto a la conceptualización de menor, es decir, hasta donde se interpreta como menor de edad, situación no coordinada en el ámbito nacional, porque en algunas entidades se considera niño a un menor de edad hasta los 16 años (Baja California Sur).

Y respecto a la forma de medir, se requiere en primer momento la homogenización de las variables a utilizar, desde las percepciones de quienes lo realizan, así como de las prevalencias o causas a medir, así como también la utilización de un determinado instrumento de medición de parte de las instituciones, estos son los afrontamientos concretos como oportunidad para el Estado de Jalisco.

Uno de los hallazgos determinantes para la medición de la violencia con relación a los menores tanto institucionalizados o próximos a institucionalizarse es evitar en todo momento el traslape de información como se continua realizando desde los informes institucionales de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco, donde el análisis de contenido de ellos se dimensiona desde el decálogo de derechos humanos observados dentro de nuestro objeto de estudio, como parte del accionar del parte del Estado de Jalisco:

Tabla Comparativa 5.- Aspectos a observar respecto a los Derechos Humanos de menores en albergues

I. Derechos a la vida digna, integridad física y emocional.	II. Derecho a la Salud.	III. Derecho de las personas con discapacidad	IV. Derecho a la Supervivencia; Observando:
Observando a) Integridad Física; b) Vida Digna y c) Libertad y Seguridad Sexual.	Observando a) Salud Física; b) Salud Mental; c) Recuperación Física y Psicológica de todo niño víctima de maltrato.	Observando.- A) Cultura de respeto a los Derechos Humanos.	Observando; a) Vestido; b) Vivienda, c) Alimentos; d) Descanso, Esparcimiento; e) Preparación para el Empleo.
Derecho a Educación	VI. Derecho al Desarrollo	VII. Derecho a la identidad	VIII. Derecho a tener una familia
Observando a) Educación Escolar; b) Integración Social	Observando a) Desarrollo Social b) Desarrollo Físico c) Desarrollo Mental	Observando.- a) Nombre b) Nacionalidad	Observando; a) Cuidado de sus padres b) Relaciones Familiares

c) Desarrollo Cultural

**V.Derechos a la
Libertad de Expresion****Observando**

- a) Expresión
- b) Culto
- c) Asociación

**X. Derechos Civiles y
politicos****Observando**

- a) Audiencia y Defensa
- b) Información

Fuente; Elaboración propia con base en las legislaciones anotadas.

Debido la observancia institucional descrita en las decálogo de dimensiones respecto a los derechos humanos de los menores institucionalizados, esto se encuentran anclados en un formato determinado, donde la continuidad de los menores “derivados” se entremezclan entre una población determinada, por ello la observancia y garantía de sus derechos humanos se difumina desde el ámbito institucional, al no contar con registros previos sistematizados de atención integral de las necesidades de los menores.

La eminencia de la utilización de estadísticos permitirá en adelante agregar a las variables institucionales una serie de datos desagregados y no monopolizados para su observancia de las instituciones públicas (Véase Anexo 1).

En la actualidad los registros que se tienen en referencia a la violencia para con los menores derivan de fuentes tan diversas, como de las necesidades a tomar en consideración de parte de las instituciones públicas para representar su interés superior del menor, es decir, transitamos desde generación de datos dispersos y fragmentados como son el sistema educativo nacional, estatal o local, y en este mismo sentido se aplica para el caso de la salud, el desarrollo social, y de manera específica con el Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo Social (CONEVAL) así como de los distintos organismos relacionados a otorgar la seguridad pública en sus diferentes niveles de actuación.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Ante la complejidad de la vigencia del Derecho de Menores; y la construcción de un *nuevo paradigma* de atención a este grupo etario, se formula la necesidad de luchar de manera constante desde dos variables básicas de atención; que podríamos denominar como de coste- beneficio, en la primera se trata de un intercambio de las experiencias de orden institucional (Hogar Cabañas) ante los procesos de internamiento de menores víctimas de algún delito; pero también por el de beneficio denominado como el sentido de corresponsabilidad real y no de “generosidad” de parte del Estado a través de su institución encargada de otorgarles protección, como parte del afrontamiento de las deficiencias en el procedimiento de atención brindada para este núcleo de población, la cual se encuentra en un crecimiento constante, en el que uno de cada tres mexicanos es menor de edad.

Esta selección de variables, determinan por si mismo una nueva etapa para potencializar en realidad la actualización de los ejes y principios de protección de los menores, y logrando de esta manera un “bienestar” y “seguridad” desde un formato asertivo de corresponsabilidad entre la sociedad- familia- instituciones- Estado, como parte de la re- significación de los niños institucionalizados, así como también de los demás grupos de la población encargadas de lograr el cumplimiento de su “interés superior”; sobre todo ante la serie de reformas legislativas con carácter transversal y de sedimentación de disposiciones internacionales de protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Uno de las oportunidades mostradas para el caso de nuestro objeto de estudio se encuentra en su reformulación de un procedimiento de atención y cuidado tasado desde la normativa legal actual, para lograr una verdadera protección del menor desde su “autonomía”; así como de su interés superior; para con ello abrirse paso hacia la sociedad actual con mayores niveles de inclusión y decisión, tasados en la ideología garantista de protección y no más sobre formatos de orden

“asistencialista” por evitar su independencia e igualdad sustantiva dentro de la población.

Uno de los hallazgos encontrados a través de la presente investigación es la escasa literatura científica para tomar en consideración el tema de los menores, desde el ámbito de su “institucionalización”, situación que permitió la construcción de una serie de elementos de orden operacional - conceptual para dar cuenta de su alcance como problemática social, para nuestro objeto de investigación, tratando a su vez el legitimar de esta manera a la sociología y el derecho como ciencia, al encontrarse ambas ancladas desde su origen en la preocupación constante de los problemas sociales (considerados como aquellas situaciones que un gran número de observadores competentes reconocen su necesidad de poner un remedio mediante la acción colectiva o pública) porque desde su tradición de carácter estadounidense o anglosajona, podemos describirla como parte de una literatura de orden crítico y de propuesta de reformas de carácter socioeconómica, al ser direccionada a través de escritos, informes y ensayos realizados por miembros de alguna ideología religiosa (católicos, clérigos protestantes), dedicados a las tareas asistenciales, principalmente el de la protección de niños desde mediados del siglo XIX;¹⁴¹ situación que se reproduce con la vigencia de la LGDNNA, así como de su disposición local en el Distrito Federal en relación a la cuidados alternativos para este grupo poblacional LCANNADF; esta situación permite en este apartado proyectar un descubrimiento para nuestra investigación la cual no se encontraba contemplada.

Una de las caracterizaciones de la Ciencia Jurídica contemporánea es tomar el tema de los menores como una especialización en donde el Derecho de Menores, contiene una serie de principios reconocidos desde el ámbito Internacional y la legislación General, como son; el interés superior del niño, la protección y

¹⁴¹ Lemert, Edwin M (1979) Problemas Sociales en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 8 Editorial Aguilar; segunda reimpresión 1979. La teoría de la sanciones de Durkheim. P. 486

especificidad, situaciones de oportunidad para el Hogar Cabañas al momento de optar por el internamiento tomando en consideración la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal

En este mismo sentido una de las propuestas formuladas a partir de la descripción de sentido doctrinal (*historicismo*) en relación al carácter institucional es que el servicio prestado por el Estado en relación a la problemática analizada se encuentra adormecido del ímpetu para lograr una verdadera protección del desarrollo y proyección de la autonomía del menor sujeto a su guarda.

En la actualidad este núcleo poblacional no aparece arropado con un protocolo de cuidados y proceso de derivación para lograr incentivar, decidir y afrontar su categoría como “niño derivado”:

Una de las oportunidades es optar por su actualización de su normativa legal (ROHC); para mostrar el respeto irrestricto a su interés superior.

Evitar en todo momento caminos equivocados, inclusivos en formatos de reproducción de violencia de sus derechos principalmente el de interés superior, ante el abandono institucional como una muestra de la “anomia” de parte de la mismas instituciones encargadas de otórgales su protección

Evitar en todo momento el carácter de “abandono” en donde se encuentran legalmente ante el desánimo de actuar de parte de la institución pública que ordeno su reclusión, de manera contrastante contra el misma autoridad ordenadora (Ministerio Público), según se establece en su normativa legal como es el reglamento orgánico de hogar cabañas en su artículo 127.

Otro de los hallazgos encontrados al momento de formular las oportunidades es la no vigencia del *nuevo paradigma* en el ámbito legislativos, el cual no cuenta de

manera progresiva con una transversalidad hacia la construcción e inserción de una política pública de atención hacia los menores, principalmente por el carácter actual de su implementación como es el caso del denominado programa 25 al 25; objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada por la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, emitida por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en donde la propuesta firme es la eliminación de carácter gradual de la institucionalización de los menores de edad (uno de cada tres mexicanos se encuentra en este grupo etario).

La consideración básica para el respeto irrestricto de los derechos de los menores institucionalizados, desde el punto de vista del sistema asistencialista, deberá estar focalizado hacia la protección del menor, proporcionándole un entorno social adecuado, para lograr su correcta educación, desarrollando una personalidad e identidad dentro de la sociedad, desde las dimensiones de orden intelectual, emocional y moral, donde el Estado juega un rol determinante en su construcción y socialización de su *comportamiento*.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFICAS

Villa, Guzmán Carlos Antonio y Norberto Emmerich (2013) La política de la comunicación porque las sociedades son mediáticamente definidas y sus consecuencias. Ed. Universidad de Guadalajara, México.

Peregrina, Angélica. (1994) El Dif Jalisco: aproximación a su historia. Ed. Gobierno del Estado de Jalisco. Instituto Nacional de Antropología e Historia. El Colegio de México, A. C Concejo Municipal Guadalajara. El colegio de Michoacán, A. C. Universidad de Guadalajara Ensayos Jaliscienses.

Castel, Robert; 1984, Barcelona, Ed. Anagrama.

Ritzer, G. 2002. Teoría sociológica moderna. Madrid: Mc Graw Hill. P. 593.

Balandier G. 1976. Antropología Política, Ediciones Península Barcelona. P.42

Reynolds, Paul Davison. (1971/1983) A Primer in theory construction. Indianapolis, Indiana; The Bobbs Merrill

North Douglass C. (1996). *Institutions, institutional Change an Economic Performance. Cambridge University Press*

Luhmann, Niklas. El Derecho de la Sociedad. Ed. Herder 2da Edición S.de R. L. de C.V. en Colaboración con la Universidad Iberoamérica, A. C. 2005. Página 19.
Larenz, K. (2001). Metodología de la Ciencia del Derecho, trad. *Rodríguez Moli*.p-19

Arrom, S (1996) “Desintegración familiar y pauperización; los indigentes del Hospicio de Pobres de la Ciudad de México”. En Gonzalbo Aizpuru, P y Rabell, C Romero (Coordinadoras) Familia y vida privada en la historia e Iberoamérica. El Colegio de México/ Universidad Nacional Autónoma de México

Taylor William, B (2003) Entre el proceso global y el conocimiento local. Ensayos sobre el Estado, la Sociedad y la cultura en México en el siglo XVIII. México UNAM-CONACYT. Página 2917

Bourdieu, Pierre (2013) Capital cultural, escuela y espacio social. México. Siglo XXI Editores.

Benjamín, W (1999) *Iluminaciones II "Poesía y Capitalismo" Prólogo y Traducción de Jesús Aguirre. Madrid. Editorial Taurus.*

Paz, Octavio (1999) El laberinto de la soledad. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión.

Fetscher I y H. Münkler (1985), *Pipers Handbüch Politischer Ideen III*, München, 1985, cap. VII.

Beck- Gernsheim, E & Ulrich, B (2001) El normal caos del amor. Las nuevas formas de relación amorosa. Barcelona; Paidós Contextos- El Roure. Prefacio de Lúdia Puigvert y Ramón Flecha.

Beck, Ulrich (2006) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Paidós Surcos 25.

Luhmann, Niklas (2006) Sociología del Riesgo. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A. C. ITESO, Guadalajara, Jalisco México.

Carbonell, Miguel (2004) La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Díaz Aranda, Enrique y Cancio Meliá, Manuel (2004) La imputación normativa del resultado de la conducta. Argentina, Rubinzal- Culzoni.

Flores Pérez, Antonio Carlos (2013) El estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Publicaciones de la Casa Chata).

Luhmann, Niklas. Derechos Fundamentales. Ed. Heder. 2010.

Ramírez, N., Urbieto, P., Márquez, R y Elizarrarás, M. J (2009) Estatus de la infancia-México Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo. Aldeas Infantiles SOS. México.

Durkheim. Émile (1999) La División social del trabajo. Ed Siglo XXI. México.

Durkheim, Émile. *Sociology and Philosophy*. Glencoe- Ill. Free Press. Citado por Kohlberg, Lawrence. 1979 en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales Dirigida por David L. Sills. Ed. Española T. VII P 231.

Fuller, Richard C (1942) Morals and the Criminal Law: *Journal of Criminal Law and Criminology* 32: 624- 630

Rodríguez, Juárez Gaudencio (2016) Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes de cuidados parentales en México. Revista entre textos año 8 número 22 Universidad Iberoamericana León.

Mayhew, León H, en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 3 Editorial Aguilar; segunda reimpression 1979. La teoría de la sanciones de Durkheim.

Lemert, Edwin M (1979) Problemas Scoiales en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 8 Editorial Aguilar; segunda reimpression 1979. La teoría de la sanciones de Durkheim 486

ONU, Departamento de asuntos económicos y sociales. (1957) "Niños privados de un medio familiar normal" 3ª Ed. Buenos Aires Humanitas.

Sistemas de protección integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el estado y la sociedad civil.

Hepp, T. (1984). La internación de menores y sus problemas sociales: Sistemas institucionales de tratamiento. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Abramovich, V., Pautassi, L (1999) El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V., Pautassi, L (Comps) La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Del Puerto, Buenos Aires.

Abramovich, V. Courtis, C (2003). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Abramovich, V. Añaón, M.J: Courtis, C. (Comps) Derechos sociales; instrucciones de uso. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones.

Abramovich, V. y Courtis, C (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, España. Editorial Trotta.

Abramovich Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, No. 88 Abril de 2006.

Fernández, J y Fuertes, J (2000) El acogimiento residencial en la protección a la infancia. Madrid; Pirámide.

Spitz, R (1945) Hospitalism; an inquiry into the genesis of psychiatric conditions in early childhood, Psychoanalytic study of the child. 1.

Padilla, arrollo A (2004) "Del desamparo a la protección. Ideas, instituciones y prácticas de la asistencia social en la ciudad de México, 1861- 1910" En revista de antropología Cuiculco, Vol 11, número 32.

Platt a. M (2006) "Los salvadores del niño" o la invención de la delincuencia, México Siglo XXI Editores.

Feixa Carles; 1996, Ensayos de Antropología cultural, Barcelona, Ed. Ariel.

SELZNICK, PHILIP (1979) en Enciclopedia Internacional del as Ciencias Sociales. Dirigida por David L. S Sills. Volumen, 3 Editorial Aguilar; segunda reimpresión 1979. La teoría de la sanciones de Durkheim 503 ss.

Roig, A. 1993, Maltrato y abandono en la infancia. España. Ed. Martínez Roca.

Villanueva Castilleja Ruth (2011) Derecho de Menores. Ed. Porrúa. México.

Bibliografía capítulo segundo

Contreras Peláez Francisco citado por, CARBONELL, Miguel: Neoconstitucionalismo(s), 3a edición, Madrid, Trotta; 2006; id., Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos (Madrid, Trotta, 2007).

David, Held (1997) La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Paidós, Barcelona, 1ª Edición en español Página 53- 57.

Eisenstadt (1959) "Bureaucracy, Bureacratization, and De- Bureacratization" Administrative Science Quarterly 4;

Ferrajoli, Luigi (2009) El Garantismo y filosofía del derecho, Apud Lorenzo Córdova Vianello, "Constitucionalismo democrático y el orden global en Luigi Ferrajoli", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli. Ed. Trotta, UNAM: Madrid.

Ferrajoli, Luigi. "Los Fundamentos de los derechos fundamentales"; en Estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli. Ed. Trotta. 2005 P 19

Finnis, Jhon. Natural Law and Natural Rights Ed. Oxford UniversityePress. Novena Reimpresion. 2000.

Fioravanti, Maurizio (2000) *Los Derechos Fundamentales*. Madrid, Editorial Trotta.

Foucault, Michel. (1989) “Los anormales” edición establecida bajo la dirección de François Edward y Alessandro Fontana. Traducción de Horacio Pons. Edit. Fondo de Cultura Económica.

González, Contró Mónica (2006) *Los derechos fundamentales del Niño en el Contexto de la Familia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

Gurvitch, G (1931); *L'idée du Droit Social, Notion et système du Droit Social, Histoire doctrinale depuis le XVII siècle jusqu'à la fin du XIX, siècle*, Paris, Sirey.

Gurvitch, G (1970); *Tres capítulos de historia de la Sociología: Comte, Marx y Spencer*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Habermas, Jünger. *Facticidad y Validez del Derecho*. Ed. Trotta., 2007.

Hauriou, M (1916) *Principies de Droit Public*, 2ª ED., Paris, Recueil Sirey.

Hauriou, Maurice (1929) *Précis de Droit Constitutionnel*. 2a Ed., Paris, Sirey.

Ignatieff, Michael (2003) *A Just Measure of Pain*: Cambridge University Press.

La Hauriou, Maurice (1930/2007) *théorie de l'institution et de la fondation*. P 1- 45 en la *La cité moderne et les transformations du droit*. Paris; Bloud and Gay.

Lohmann, G., (2005) “Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?”, en *Studien zu Grund- und Menschenrechten*, vol. 11, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam/Potsdam Universitätsverlag, Potsdam.

López, Calera Nicolás (2013) *Los nuevos leviatanes. Teoría de los sujetos colectivos*. Madrid, Marcial Pons.

Malinowski, Bronislaw (1945) *The Dinamic of Culture Change; An Inquiry Into Race Relations in Africa*. New Haven; Yale Univ. Press.

Nava Preciado, José María y Mauricio Méndez Huerta (2014) *Dilemas sobre ética práctica y retorica en adolescentes*. Universidad de Guadalajara.

Nowak, Manfred (2005), *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, La agencia de la ONU para los Refugiados, Núm. 8, Francia, 2005, pág.1, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7505.pdf?view=1>

Sotomayor Sánchez César, La asistencia social en México en los últimos 25 años del siglo XX. Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. [Bibliojuridicas.unam](http://bibliojuridicas.unam.mx).

Taylor, Charles (1985): Philosophy and the Human Sciences . Philosophical Papers 2 (Cambridge, Editorial CUP) 340 pp.

Bibliografía capítulo Tercero

Platón. La República o de lo Justo.

DOCUMENTOS;

PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES PARA LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y HABITACIÓN (ONU; 2010)

Las Garantías Sociales, Segunda edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comité de publicaciones y promoción educativa, México, 2005, pp. 42, 43

PAGINAS ELECTRONICAS

Diario Oficial de la Federación de 15 de Enero de 2012; disponible en la siguiente dirección electrónica www.dof.gob.mx.

[www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/ c](http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/c)

<http://www.cidh.org/basicos/basicos2.htm>.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 24^º período de sesiones, A/HRC/24/L.37/Rev.1 25 de septiembre de 2013, <https://www.un.org/es/aboutun/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, <http://pnd.gob.mx/>

LEGISLATIVAS.

Código de Comercio.

Código Civil del Estado de Jalisco.

Código de procedimientos civiles para el estado de Jalisco, Editorial Paco, Guadalajara, Jalisco, México 8 de septiembre de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Actualizada 171. Editorial Porrúa México 2014.

CONSULTA DE TESIS. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Suprema Corte de Justicia de la Nación
<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

DICCIONARIOS

Bobbio, Norberto, et al (2007) Diccionario de Política.

Instituto de Investigaciones jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, D-H. 4ª Edición. Porrúa. 1991.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Tesis y jurisprudencia

<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c78800000000&Apndice=1000000000000&Expresion=dignidad%20humana&Dominio=Rubro,Precedentes&TA TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=100&Index=0&ID=2004199&Hit=1&IDs=2004199,2003779,160057,160870,160869>. Consultada en Diciembre 2 de 2016

Anexo 1.- Supervisan Instituciones responsables del cuidado de menores.



Durante los próximos dos meses, cuatro visitantes y una psicóloga inspeccionarán 12 albergues infantiles. ARCHIVO.

La información para mejorar la calidad de vida de los menores albergados se obtendrá mediante observación y entrevistas a directivos, personal y las personas albergadas

GUADALAJARA, JALISCO (04/OCT/2011).- La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) inició por segundo año consecutivo la Supervisión del Respeto de los Derechos Humanos de la Niñez en las Instituciones Responsables de su Cuidado y Custodia.

El presidente de la Comisión, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, y la titular del DIF Guadalajara, Lorena Jassive Arriaga de Sandoval, acudieron al Hogar de Transición Villas Miravalle para dar el arranque oficial a dicha supervisión.

Álvarez Cibrián señaló que el programa de supervisión, que se realizará entre octubre y noviembre de este año, busca impulsar las acciones para garantizarles el pleno disfrute de todos sus derechos contenidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes.

Indicó que durante los próximos dos meses, cuatro visitantes y una psicóloga inspeccionarán 12 albergues infantiles, dos de ellos públicos y diez privados, que constituyen 45 por ciento del total en la zona metropolitana.

El año pasado, después de realizar la supervisión a cuatro albergues, la CEDHJ presentó un informe especial, en el que concluyó que la problemática en torno a las niñas, niños y adolescentes separados del seno familiar requiere de atención integral por parte del Estado.

Para cumplir tal encomienda sólo cuenta con las casas hogar Cabañas y Villas Miravalle, y calificó de inaceptable que solo se cuente con dos establecimientos públicos y que el estado delegue esta delicada responsabilidad a la asistencia social privada.

En el informe especial 2010 la Comisión fue clara al afirmar que el Estado incurre en omisiones que no solo vulneran los derechos de la niñez, sino que postergan la solución del problema que se propone resolver al separarlos de su familia, por abandono, abuso o negligencia.

Para el presidente de la CEDHJ, la eficaz tutela de los derechos de las niñas y los niños representa una prioridad por tratarse de un grupo vulnerable, ya que sus condiciones físicas, psíquicas, históricas, económicas, sociales o culturales pueden provocar discriminación y, por consecuencia, violaciones de derechos.

Es por ello que, dijo, con base en lo que le marca la ley, este organismo elaboró una guía de supervisión del respeto de los derechos humanos de aquellos niños y niñas que se encuentran en la custodia de instituciones de manera temporal o permanente.

El ombudsman del estado comentó que en esta supervisión se busca seguir insistiendo para que se puedan implementar nuevas políticas públicas en el estado, como debe de ser en todo el país.

Mencionó que en la elaboración de este programa se analizaron instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y estatales, con el propósito de integrar un catálogo básico de los derechos como marco de referencia para realizar la supervisión.

Tras el análisis de estos instrumentos jurídicos y de acuerdo con la situación de los infantes, se consideraron diez derechos a supervisar: a la vida digna, integridad física y emocional; a la salud; derechos de las personas con discapacidad.

Así como el derecho a la supervivencia; a la educación; al desarrollo; a la identidad; a tener una familia; a la libertad; y derechos civiles y políticos.

Una vez definidos los índices, se integró cada uno de ellos con los indicadores que se consideraron pertinentes para evaluarlos, que en total suman 127. La información se obtendrá mediante observación y entrevistas a directivos, personal y a niñas, niños y adolescentes albergados.

Anexo 2.- (Viven niños limbo jurídico)

De los más de cinco mil menores que permanecen en albergues en el Estado, 18 tienen un destino incierto



GUADALAJARA, JALISCO (24/MAR/2013).- No están ni de un lado ni del otro. En los albergues del Estado hay, hasta el corte hecho en 2012, cinco mil 378 menores de edad. De ellos, 72% aún son responsabilidad de sus padres; niños que, principalmente por razones económicas, fueron confiados a albergues públicos y privados. Entre ellos hay 18 que han sido abandonados.

Sus padres los dejaron y no regresaron más. Ellos, legalmente, aún son responsabilidad de sus progenitores, así que el Estado no puede actuar totalmente. En otras palabras, están en el limbo jurídico.

Las cifras fueron obtenidas de la hoy ex procuradora social del Estado, Beatriz Martínez Sánchez, y son las que presentó ante los legisladores estatales el día de la glosa con motivo del Sexto Informe de Gobierno de la pasada administración.

La entonces funcionaria dijo en entrevista: “En este caso es importante resolver la situación jurídica de esos menores, porque ni los padres han perdido la patria potestad, ni el albergue puede hacer mucho; el Estado no puede disponer de la seguridad de esos niños, que están en el limbo, por eso se hace la denuncia a la Procuraduría General de Justicia para regularizar su situación”.

Hay que tomar en cuenta que estos 18 menores no son susceptibles de adopción, porque el Estado no tiene derechos.

Para Jesús Morales Hernández, investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, el origen del problema está en que el Estado ha eludido su responsabilidad de garantizar los derechos de la niñez.

Al respecto, el experto cita al Artículo Cuarto constitucional, que expresa en su párrafo tercero: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. El hecho de que el verbo “garantizar” esté en futuro, dice, ya es una trampa por sí misma.

Carlos Enrigue, abogado y notario, opina que no debería haber tal problema. Recuerda que el Capítulo Tres del Código Civil, en el Artículo 482, dice que hay lugar a la tutela legítima cuando no hay quien ejerza la patria potestad; ésta corresponde, según el artículo siguiente, a los hermanos del tutor o incluso a otros familiares colaterales.

En última instancia, interpreta el especialista, dado el abandono el Estado tiene la facultad legal de decidir sobre el interés máximo del menor.

Anexo 3.- (Sin fecha el control de Albergue en Jalisco)



Esta bitácora ayudará a la inspección de la situación de todos los niños que viven en instituciones.
ARCHIVO /

El Consejo Estatal de la Familia trabaja en conjunto con el IJAS en la recaudación de datos

GUADALAJARA, JALISCO (28/OCT/2013).- El padrón único de albergues en Jalisco, que ayudará al control de las instituciones que dan hogar a niños y las condiciones en que lo hacen, no tiene fecha para ver la luz.

Distintas instancias se han pronunciado por urgirlo. En marzo del año pasado este medio publicó que la bitácora ya estaba en planes, y no tenerla provocaba desfases en datos como ingreso y salida de menores albergados. Actualmente el Consejo Estatal de Familia (CEF) trabaja en conjunto con el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) en la recaudación de datos para el registro, explicó Leticia del Carmen Vera, secretaria ejecutiva del CEF.

Ni siquiera hay registro de cuántos niños y niñas de Jalisco viven en albergues, confirmó el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. Un padrón único sirve para evidenciar, primero, los albergues que existen y la preparación que tienen para el trato a los menores.

"Para que se transparente cuáles albergues ya están certificados, cuáles están en proceso de certificación y cuáles ni siquiera han tenido un acercamiento para registrarse, y que se tenga transparentado que estos albergues brindan seguridad a la niñez".

Urgen más albergues: CEDHJ

En el arranque de la evaluación anual que la CEDHJ hace a los albergues, Álvarez Cibrián anunció los avances que se han tenido a partir de la institución de las inspecciones, en 2009: se recomendó darle prioridad a la adopción local, antes que la extranjera, de ésta no ha habido una sola en todo el año. Se pidió promover el derecho al nombre, así como la reintegración familiar, que los menores cuya dinámica familiar mejore y cumpla las condiciones, puedan volver a casa.

Un avance significativo a partir de estos cuatro años de supervisión es el en el marco normativo que regula a albergues, expresó el presidente, el gran reto que falta es la creación de un reglamento especializado para albergues de menores.

Las supervisiones son aleatorias y se revisan distintos rasgos de diferentes derechos, por ejemplo, de la supervivencia se revisa el vestido, la vivienda, los alimentos. Este año se revisarán los dos albergues públicos y una muestra de 13 privados.

Les gusta su casa

A la hora de la comida se ven caminar los niños y niñas en grupos según su edad. Van hacia el comedor. También según su edad es el uniforme que visten. Las niñas que rondan los siete años traen un pantalón corto color café y una playera blanca.

Todas están peinadas con un chongo de lado, coronado por un moño de listón azul. A todas las peina "Norma"; dicen que les gusta cómo se ven frente al espejo con ese peinado, también les gusta la comida que les sirven: cuando son champiñones, mejor, grita una niña. Les gusta su casa.

Anexo 4.- (Exigió CEDH albergue filtro)

Bibliografía

Pedroza, Alejandra Pedroza (2013 octubre 20) Sin fecha el control del albergue en Jalisco Periódico El Informador

Anexo 5.- (Señalan mejores condiciones en albergues públicos)



El presidente de la CEDHJ, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, dijo que las autoridades han dado respuesta puntual a las peticiones. ESPECIAL /

Se creó un padrón estatal único y se aprobó el reglamento interno del Consejo Estatal de la Familia

GUADALAJARA, JALISCO (11/SEP/2015).- Al realizar la clausura de la supervisión anual 2015 a los albergues en custodia del Estado sobre el respeto de los derechos humanos de la niñez institucionalizada, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, reconoció el trabajo del Gobierno estatal y sus instituciones para lograr que los albergues públicos tengan mejores condiciones.

El ombudsman dijo que las autoridades estatales han dado respuesta puntual a las peticiones que la CEDHJ señaló al inicio de la presente administración, catalogadas como urgentes para el mejoramiento de los albergues. “Estos diagnósticos han servido de mucho; es cuando institucionalmente nos sentimos satisfechos. Estas supervisiones nos han ayudado a poner atención, a subsanar deficiencias, muchas de ellas graves”.

El funcionario dijo que se creó el padrón estatal único de albergues de niñez, el censo de albergues, se aprobó el reglamento interno del Consejo Estatal de Familia, se creó el Albergue Filtro de Jalisco, se crearon tres albergues públicos y 10 más municipales, entre otros logros.

“Hoy vemos mayor reintegración de niñas y niños a sus familias, eso era un punto que decíamos que no tenía razón de ser, siempre lo señaló la Comisión y ahora hemos visto que desde enero a la fecha ya hay 89 niñas y niños que han sido reintegrados a su familia”.

El presidente de la CEDHJ invitó a las nuevas administraciones municipales, que entrarán en funciones en octubre, a tomar como un reto la creación de más albergues para proteger a todas las niñas y niños.

Por último, manifestó la necesidad de invertir más tiempo en la capacitación de los servidores públicos para que tengan muy claros la función y los objetivos de su trabajo.

“Es parte importante el que cada uno de los servidores públicos tenga muy en claro que la función es una sola; debe de armonizarse, de buscarse ir en la misma sintonía y que los mismos derechos que tienen unos niños y otros de los albergues deben ser respetados y protegidos en todos los términos por todas las instituciones” agregó Felipe de Jesús Álvarez Cibrián.

En representación de Lorena Arriaga de Sandoval, presidenta del Sistema DIF Jalisco, Carlos Pinzón Pérez, procurador de la Defensa del Menor y la Familia, dijo que el DIF Jalisco se une a los esfuerzos que realiza la CEDHJ con la instalación del Sistema Vigía y la entrega de más de 10 millones de pesos en beneficio de dos mil 500 niños.

Irma Caro Gutiérrez, directora general del Hogar Cabañas, dijo que desde hace dos años trabajan vinculatoriamente con la CEDHJ y hay avances en la atención a los menores de edad. “Agradezco a la Comisión de Derechos Humanos que, como institución hermana del Estado, nos considere para hacer este trabajo”.

El diagnóstico de este año

El Hogar Cabañas es el último albergue en el que se realizará la supervisión y se elaborará el diagnóstico que desde hace cinco años consecutivos hace la CEDHJ.

Iván Vallejo, quinto visitador de la Comisión, explicó que la supervisión consiste en documentar y dar fe de las condiciones físicas en cada albergue; realizar una entrevista a los menores de edad para saber si se les respetan sus derechos y se hace una supervisión directa a los titulares, encargados o responsables de las casas hogar. Esta información se documenta una vez que se concluya la jornada diaria, y se cruza para emitir un resultado de cada casa hogar.

“A partir de hoy damos la conclusión de la supervisión física en cada una de las casas hogar. Vamos a empezar a documentar con información que se le solicita a diferentes autoridades para después tener

los resultados finales que engloba el estado situacional, en general, de todas las casas hogar y, en particular, cómo salió el resultado de todas y cada una de las supervisadas”, explicó.

Actualmente hay cinco mil 500 niños albergados entre las casas hogar públicas y privadas, y hay debidamente registradas ante el IJAS alrededor de 60 casas hogar.

Anexo 6.- (Mayores Revisiones a Albergues de menores)

Flores Rodríguez, Mariana (2016, diciembre 28) Mayores Revisiones a Albergues de menores. *El Occidental*.



Abundis manifestó que hay revisiones en los albergues e identificaron irregularidades a cuatro lugares por no cumplir con el reglamento.

La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, que se desprende del DIF Jalisco, dio a conocer el recorte de las actividades que realizaron este año, entre ellas las visitas a los albergues de menores de edad, en donde informaron que cerraron tres en el año y por el momento hay cuatro en valoración.

Como parte de la nueva Ley de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que entro en vigor el 1 de enero del 2016, donde se adaptó para Jalisco, sumaron 30 derechos para proteger a los derechos de los menores de edad, en donde se incluye el cuidado de los pequeños, por lo que se hicieron revisiones 80 revisiones de los 83 albergues que existían en el Estado, sin embargo para este cierre del 2016, quedan registrados solo 80.

El procurador Oscar González Abundis, comentó que en los 80 albergues que continúan dando servicio a los pequeños, dan cuidado a alrededor de 4 mil niños (entre los 8 a los 17 años).

A las revisiones en los albergues, se les da continuidad, debido a que se identificaron irregularidades a cuatro lugares, por no cumplir las normas administrativas y de protección civil. Por lo que se opto por retirar a los 110 menores que vivían en esos lugares y enviarlos a algunos con sus familias y a otros albergues.

Uno de los albergues se optó que cerrará por la cercanía en que se encontraba a una gasolinera, sin embargo se mudaron a otro lugar y nuevamente se les permitió recibir a los menores nuevamente, los otros tres albergues aún continúan suspendidos hasta que cumplan sus normas.

El Procurador indicó que varios de los menores de edad que se encuentran en los albergues, son de ingresos voluntarios, porque sus familias no los pueden cuidar y otros para tratar algún tipo de adicción o de conductas incorrectas.

Afirmó que en los temas de adopción con los menores abandonados, se van complicando, porque las personas que hacen el trámite de adopción, buscan a niños recién nacidos y sin ninguna discapacidad, porque hay pequeños con alguna discapacidad y no quieren adoptarlos, sin embargo el procurador dijo que existe un caso de éxito en donde adoptaron a un pequeño con discapacidad visual.